



Adalet Ve Kalkınma Partisi İktidarına Kadar Türkiye’de Bürokrasi Ve Siyaset İlişkisi*

Recep KAYA

Öğretim Görevlisi Dr., Afyonkarahisar Sağlık Bilimleri Üniversitesi,
recepkaya03@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0021-9072-232X>

Makale Başvuru Tarihi : 04.11.2024

Makale Kabul Tarihi : 09.12.2024

Makale Yayın Tarihi : 31.12.2024

Makale Türü: Araştırma Makalesi

DOI: 10.5281/zenodo.14583294

Erdal BAYRAKCI

Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi,
ebayrakci@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0003-1939-5420>

Özet

Siyasi organizasyonların büyüklük ve gelişmişlik bakımından en dikkate değeri devlet adı verilen yapılanmadır. Devlet, insanların doğa halinde karşılaştıkları zorluklar ve güvenlik gibi problemler karşısında birtakım haklarından vazgeçip bu haklarını kendilerinden daha üstün bir güce toplumsal sözleşmeyle devretmeleri sonucu ortaya çıkmıştır. Devletin ortaya çıkması sonrasında yönetilmesiyle ilgili siyaset ve bürokrasi kurumlarının öne çıktığı görülmektedir. Devletin üç temel fonksiyonundan yürütme kapsamında yer alan bu kurumların birbirleriyle ilişkileri ve üstünlük kurma mücadeleleri devletin ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Devletin yönetim gücünü elinde bulunduran siyaset kurumu kimi zaman bürokratik gücün bilgi, uzmanlık, tecrübe gibi özellikleri nedeniyle üstünlük kuramamış ve iktidarın gücünü paylaşmak durumunda kalmıştır. Siyasetin güçlü olduğu dönemlerde bürokrasi onun yardımcısı ve verdiği görevleri gerçekleştiren tamamlayıcısı olmuştur. Türkiye’de, Osmanlı Devletinden Adalet ve Kalkınma Partisine (Ak Parti) kadar bürokrasi ve siyaset kurumlarının mücadeleleri devam etmiştir. Siyasi iradenin padişah gibi monarşiyle idare edildiği dönemlerde sadece verilen görevleri gerçekleştiren bürokrasi, meşruti monarşiyle birlikte devlet yönetiminde etkili olmaya başlamış ve siyaseti yönlendirmeye başlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nde ise devlet yönetiminin tek parti ile idare edildiği dönemler ve çok partili dönemde koalisyonların olmadığı hükümetlerde siyaset kurumunun bürokrasiye karşı etkin olduğunu, iktidarın gücünü tek başına kullandığı söylenebilir. Koalisyon hükümetlerinde ise bürokrasi kendine has özellikleri ve iktidarı paylaşan partiler arasındaki mücadelelerden faydalanarak devlet yönetiminde söz sahibi olmaya çalışmış, siyasi iktidarı yönlendirebilme fırsatı yakalamıştır. Bu çalışmada Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Ak Partiye kadar bürokrasi-siyaset ilişkilerinin periyodik dönemler halinde nasıl şekillendiği ve değiştiği ele alınacaktır. Bu çalışmayla bürokrasi ve siyaset kurumunun iki devlet dönemindeki durumu ele alınarak bu alanda literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Siyaset, Osmanlı Devleti, Türkiye, Ak Parti.

The Relationship Between Bureaucracy And Politics In Türkiye Until The Ruling Of The Justice And Development Party

Abstract

The most remarkable of the political organizations in terms of size and development is the structure called the state. The state has emerged as a result of people giving up some of their rights in the face of problems such as difficulties and security that they face in the state of nature and transferring these rights to a power superior to them by social contract. After the emergence of the state, it is seen that the political and bureaucratic institutions related to its administration have come to the fore. The relations of these institutions, which are included in the scope of execution of the three basic functions of the state, to each other and the struggles for supremacy have started with the emergence of the state. The political institution that holds the administrative power of the state has sometimes been unable to establish superiority due to the characteristics of bureaucratic power such as knowledge, expertise, experience and has been forced to share the power of power. During the periods when politics was strong, the bureaucracy became his assistant and complement

* Bu makale, 1. Yazarın, 2. Yazar danışmanlığında hazırlanan ve 2023 yılında Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından kabul edilen “Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinin Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri Üzerinden Değerlendirilmesi (2002-2022)” başlıklı Doktora tezinden üretilmiştir.

performing the tasks he gave. In Türkiye, the struggles of the bureaucracy and political institutions, from the Ottoman Empire to the Justice and Development Party (Ak Party), have continued. During the periods when the political will was governed by a monarchy like the sultan, the bureaucracy, which performed only the assigned tasks, began to be effective in the state administration along with the constitutional monarchy and began to direct politics. In the Republic of Türkiye, it can be said that during the periods when the state administration was administered with a single party and in governments where there were no coalitions during the multiparty period, the political institution was effective against the bureaucracy and the government used its power alone. In coalition governments, the bureaucracy has tried to have a say in state administration by taking advantage of its own characteristics and the struggles between the parties sharing power, and has had the opportunity to direct political power. Dec. In this study, it will be discussed how bureaucracy-political relations have been shaped and changed periodically in the Ottoman Empire and the Republic of Türkiye up to the Ak Party. With this study, it is thought that it will contribute to the literature in this field by considering the situation of bureaucracy and political institution in the two-state period.

Keywords: Bureaucracy, Politics, Ottoman Empire, Türkiye, Ak Party.

1. GİRİŞ

Kamuya hizmet etme anlamında aynı düşünce ve amaçlarla yola çıkan bürokrasi ve siyaset kurumları, kimi zaman rakip olarak görülseler de birbirlerini tamamlayan iki kurumdur. Toplum tarafından seçimle işbaşına getirilen siyasi iktidar, halkın talep ettiği ya da bizzat kendisi tarafından tespit edilerek yapılmasını gerek gördüğü politikaları belirler, atamayla işbaşında olan bürokrasi de siyasi iktidarın verdiği direktifler doğrultusunda bu politikanın gereklerini yerine getirir. Bürokrasi, devlet tarafından yerine getirilecek görevleri gerçekleştiren ve siyasi iktidarın direktifleriyle hareket eden bir organizasyon ile organizasyonda görev alan personelden oluşan bir teşkilatlanmadır (Göküş, 2000: 36).

Günlük hayatımızın önemli bir parçası haline gelen ve ürettiği kamusal mal ve hizmetler sayesinde tüm vatandaşlara hitap eden bürokrasi, gündelik işler de dâhil birçok alanda hizmet vermektedir. Devletin büyümesi ve sorumluluk alanını genişletmesi sonucu ortaya çıkan bu bölümü, bürokrasi adı verilen kamu yönetimi doldurmaktadır (Gökçe vd., 2002: 47). Devletin hem büyümesi hem de fonksiyonlarındaki artış sonucunda ortaya çıkan ve kurallar sistemi ile hareket eden bürokrasi, devletle halk arasında belli bir mesafeyi ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda halk vatandaş olarak bürokrasiyi yani kamu yönetimini sorun çıkaran bir örgüt, müşteri olarak ise verimsiz bir örgüt olarak nitelendirmeye başlamıştır (Eryılmaz, 1993: 1).

Siyaset kurumu devletin yönetim mekanizmasını çeşitli faktörler temeline dayalı olarak elinde bulunduran kurumdur. Bu faktörler dini, irsi gibi faktörler olabileceği gibi seçimlere dayalı olarak elde edilen demokratik faktörlere de dayanabilir. Geçmişte daha çok dini ve irsi faktörler ön planda yer alırken günümüzde ise daha çok demokratik faktörler öne çıkmaktadır. Devletlerin gelişmişlik durumları fazlalaştıkça demokratik anlayışlara dayalı yönetimlerin yaygınlaştığını söylemek mümkündür.

Devletin üç temel fonksiyonundan biri olan yürütme içerisinde yer alan siyaset kurumu devlet yönetiminde söz sahibi konumundadır. Devletin yönetim gücünü kullanırken yürütme fonksiyonu içinde yer alan bürokrasi kurumu ile birlikte hareket etmektedir. Yönetim gücünün kullanılmasında siyaset ve bürokrasi kurumları birbirlerini desteklemek durumunda olmasına ve bürokrasinin siyasetin güdümünde olması gerekse de kimi zaman bu iki kurum birbirlerine rakip haline de gelebilmektedir. Siyasi organizasyonların en kurumsal olan devletin ortaya çıktığı dönemden günümüze kadar var olan bürokrasi ve siyaset kurumları, hemen her dönem birbirleriyle hem partner hem de birbirlerine rakip olmuşlardır.

Bürokrasi ve siyaset kurumları ile bu kurumların birbirleri arasındaki ilişkileri açıklamaya yönelik çok sayıda bilimsel çalışma yapılmıştır. Ancak bu çalışma Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara geldiği döneme kadar bürokrasi ve siyaset kurumlarının birbirleriyle olan ilişkileri ve gerçekleştirilen düzenlemeleri kapsamlı ve dönemsel olarak ele almaktadır. Çalışma Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti dönemlerini ele alan bilimsel yayınlardaki bürokrasi ve siyaset ile ilgili çalışmalar başta olmak üzere kamu yönetimine dayalı bilimsel çalışmalardan faydalanılarak hazırlanmıştır. Bu çalışmanın her iki devlet dönemindeki bürokrasi ve siyaset kurumları arasındaki ilişkileri bilimsel bir anlayışla sunmasının literatüre önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

2. BÜROKRASİ KAVRAMI

Bürokrasi kavramı Batı menşeli olup, Latince bure-au ve Yunanca cratie kelimelerinin birleşiminden meydana gelmiştir. Bure-au masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş ya da örtü, cratie ise hâkimiyet, egemenlik olarak ifade edilmektedir. Bu kelimelerin birleşiminden meydana gelen Bürokrasi ise masaların, devlet

dairelerinin ya da iktidarının egemenliği anlamına gelmektedir (Baransel, 1979: 297). Bürokrasi, devlet adı verilen en büyük ve en kapsamlı siyasi örgütlenmenin ortaya çıkmasıyla ifade edilmeye başlanan bir olgu olup, sosyal bilimcilerin üzerinde çokça araştırma yaptıkları ve tartıştıkları konulardan birisidir. Ancak klasik yönetim anlayışına kadar bürokrasi aynı zamanda siyasi gücü de elinde bulundurup etkin olan ve üzerinde tam bir fikir birliği yapılamayan bir olgu olmuştur (Gökçe ve Şahin, 2002: 2).

Bürokrasi kavramı ilk zamanlarda devletin yönetim biçimlerinden olan monarşi, oligarşi gibi yönetim biçimi anlamında kullanılmışsa da, sonraları kamu idaresini, özel sektörü ve uluslararası düzeydeki kuruluşları anlatmak için kullanılmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 43). Bürokrasinin uygulamadaki ilk örneklerini görebilmek için Mezopotamya, Çin ve Mısır gibi ilk çağ medeniyetleri zamanına kadar gidilse de, bu alanda yapılan bilimsel ve teorik çalışmalar oldukça yenidir (Kaya, 1994: 6).

Bürokrasi idari görevleri yerine getirme amacıyla eski dönemlerde ortaya çıkmışsa da modern anlamda bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkışı ulus devletin gelişmesi ile dönemsellik göstermektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:47). Bürokrasi kavramını bürolarda çalışanların aynı zamanda siyasi güce de sahip oldukları şeklinde ilk kez kullanan kişi 18. yüzyılın ortalarında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay'dir (Heper, 1983: 290).

Bürokrasiyi sistematik bir şekilde ilk kez ele alan ve açıklayan kişi ise, Alman sosyolog Max Weber'dir. Weber'e göre bürokrasi geniş bir alanda var olan sosyal anlamdaki hareketlerin rasyonel ve objektif esaslar çerçevesinde düzenlenmesi, yürütülmesi süreci şeklinde açıklanmaktadır. Bürokrasi sadece kamuya özgü bir örgütlenme modeli olmayıp, belli bir büyüklüğü aşan her örgütte zamanla samimi olarak nitelendirilen ilişkiler ortadan kalkmakta ve bürokratik bir yapıya bürünmektedir (Baransel: 1979: 165).

Bürokrasinin çağdaş dönemde ortaya çıkışı, devletin görev ve fonksiyonlarında meydana gelen artışa dayalı ve bu alandaki görevleri yapabilme yeterliliğine sahip kamu personellerinin gelişmesi ile olmuştur. Bürokrasinin inceleme alanı olarak kayda değer bulunması ise 20. asrın başlarında olmuştur (Jakoby, 1969: 11). Bürokrasinin günümüzdeki durumuna gelmesinde özellikle Avrupa ve Amerika'da yaşanan Fransız İhtilali, Sanayi Devrimi, Amerikan Devrimi, Burjuvazi Sınıfının faaliyetleri gibi olaylar sonucunda yaşanan gelişmeler yatmaktadır. Burjuvazi Sınıfının faaliyetleri sonucu siyasi iradenin kullanılmasında devlet başkanlığı sıfatını elinde bulunduranlara parlamento şeklindeki yapılar ortak olmaya başlamış ve zamanla güç merkezi parlamentolara kaymıştır.

Yürütme gücünün kullanılmasında yaşanan karmaşıklık durumu sonucu siyaset-idare ayrımı ortaya çıkmış ve karar mekanizmasının sağlanmasında etkinliği olan siyaset kısmının siyasilere, idari kararların ve politikaların uygulanması kısmının ise idarecilere/bürokratlara bırakılması sağlanmıştır. Bu gelişmeler ile beraber artık patrimoniyal anlamda var olan bürokratik yapı rasyonel ve hukuki bir yapıya ve anlayışa dayanmaya başlamıştır (Tataroğlu, 1997: 7).

Bürokrasinin tanımlanması hususunda çok farklı görüşler bulunmakla birlikte bunlardan bazıları olumsuz bir bakış açısı içermektedir. Eryılmaz'a göre bürokrasi rasyonel örgüt, verimsizlik ve kötü yönetim, kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim, büyük yapıli örgütler ve modern toplum kavramlarına karşılık gelmektedir (Eryılmaz, 2017: 20). Abadan'a göre ise bürokrasi kavramı devlet idaresi, kırtasiyecilik, idare ve teşkilatlanma anlamlarını içermektedir (Abadan, 1959: 11-13). Bürokrasi ile ilgili pek çok farklı tanımlama yapılmış olmakla birlikte yukarıda ifade edilenlerden yola çıkarak şu şekilde ortak bir tanımlama yapılabilir. Bürokrasi kâr amacı gütmeyen, belirli ilke ve kuralları olan ve bunlar dâhilinde hareket eden, profesyonel anlamda görevlilerin iş bölümü halinde çalıştığı ve hiyerarşik kademelenmeye sahip bir örgütlenme modelidir (Eryılmaz, 1993: 34).

3. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİ VE ÖZELLİKLERİ

Anadolu Selçuklu Devletinin Moğollar ile yaptığı 1243 yılındaki Köseadağ Savaşı'nı kaybetmesi ve egemenliğini kaybetmesi sonucu, Anadolu'daki uç beylikleri bağımsızlıklarını ilan etmiştir. Bizans sınırında kurulan ve en küçük beyliklerden biri olan Osmanoğulları Beyliği de bu beyliklerden biri olup, özellikle gaza ve cihat anlayışıyla diğer beyliklerin birbirleriyle mücadele etmesinin aksine başlangıçta Bizans ile mücadeleye girişmiştir. Osmanoğulları Beyliği hem Bizans hem de çevre beyliklerle mücadeleler sonucu kısa sürede topraklarını genişleterek önce bağımsız bir beylik, sonrasında ise bağımsız bir devlet olarak tarihteki yerini almıştır. Özellikle devletleşme sürecinde faaliyet alanlarının artması ve topraklarının genişlemesi nedeniyle devlet işlerinin ve kamusal hizmetlerin sürdürülmesinde sistemli bir yapı olan bürokrasiye ihtiyaç duymuştur.

Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu Devletleri'nin kurumsal yapılarını temel alarak örgütlenmeye çalışan Osmanoğulları Beyliği, çevresindeki beyliklerin kurumlarından ve devlet adamlarının fikirlerinden de faydalanmış hatta Bizans'ın sosyal yapısı ve kültürü ile yaşam biçimlerini de dikkate almıştır. Böylece Osmanlı Devleti idari, adli, askeri ve mali alanlar başta olmak üzere her alanda güçlü ve kendine has kurumsal kültür oluşturmuş, uzun süre etkinliğini korumuştur (Karatepe, 1999: 35). Osmanlı Devleti idari köy, kasaba, vilayet, eyalet gibi birimleri iktâ sistemiyle hazineden para harcamadan yönetme yolunu tercih etmiştir. Böylece hem güçlü bir ordu oluşturarak yeni bölgeler ele geçirmiş hem de tarımsal üretimi kesintisiz bir şekilde devam ettirmiştir.

Osmanlıyı küçük bir beylikten kısa sürede cihan devletine dönüştüren, güçlü bir orduya sahip olmasının yanında idari, adli ve mali alanlardaki güçlü bürokratik teşkilatlanması ile bürokraside başarılı kişilere yer vermesidir. Devletin büyümesine paralel olarak kurumların da güçlenmesi sonucu bürokraside sınıflar ortaya çıkmış, faaliyet alanları ve görevleri birbirine yakın olanlar aynı sınıfta bir araya getirilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti bürokrasisinin temelini oluşturan ilmiye, kalemiye, seyfiye ve daha sonraki yıllarda mülkiye olmak üzere dört önemli sınıf ortaya çıkmıştır.

3.1. Osmanlı Bürokrasisinde Bürokratik Sınıflar

Osmanlı Devleti kuruluşundan Fatih dönemine kadar Türk devlet geleneğini esas alan klasik bir örgütlenme yapısına sahiptir. Klasik örgütlenme modelinde devletin başı sıfatıyla yer alan padişah, halifelik ele geçirilmesine kadar Tanrı tarafından devleti yönetme yetkisinin kendisine verildiği "kut" anlayışı, halifelikten sonra ise "Allah'ın yeryüzündeki gölgesi" sıfatıyla yönetimini herkese kabul ettirebilmekteydi. Sultan II. Murat dönemine kadar devlet idaresinde söz sahibi olan Türk kökenli devlet adamları ve Ahilik teşkilatı, bu tarihten itibaren etkisini yitirmeye, yerlerine ise fethedilen topraklardan getirilerek Türk-İslam anlayışına göre yetiştirilen devşirme kökenliler gelmeye başlamıştır (Uzunçarşılı, 2003: 498).

Kuruluşundan yıkılışına kadar her zaman en önemli aktör ve yetkili olarak yer alan sultan, padişah veya han unvanına sahip devlet başkanı devletin büyümesiyle birlikte yetkilerinin bir kısmını veziriazam, vezir gibi unvanlara sahip kişilerle paylaşma yoluna gitmiştir. Padişahтан sonra en yetkili kişi olan veziriazam kimi zamanlar (Sokullu, Köprülü dönemleri gibi) en önemli aktör konumunda yer almıştır. Osmanlıda genel anlamda yöneten ve yönetilen (reaya) olmak üzere iki sınıfa ayrılan toplumsal sınıf yapısı mevcuttur. Bu toplumsal yapı içinde reaya denilen kesim devlet idaresi haricinde genelde tarım, hayvancılık, zanaat gibi mesleklerde çalışanlardan oluşmaktadır. Yöneten sınıf içinde ise padişah başta olmak üzere kendisine sadakatle bağlı olarak idari, adli, mali ve askeri alanlarda faaliyet yürüten kişiler bulunmaktadır.

Yöneten sınıfı devletin eğitim, adalet, maliye, askeriye, din, yazışma işleri başta olmak üzere değişik alanlarda çalışan kişiler oluşturmaktadır. Devletin yürütmekle yükümlü olduğu bütün işler yönetici sınıf içerisinde gerçekleşmekte olup, yönetici sınıf toplumu oluşturan sınıf olan reaya ile belirgin yönlerden ayrılmaktadır. Yönetici sınıf içerisinde hangi unvana sahip olursa olsun, ulema sınıfındakiler hariç herkes kul statüsüne tabidir ve toplumdan ayrılmış vaziyettedir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 289).

Yöneten sınıfta mutlak güç sahibi olan padişah dışında, otoriterliğin azaldığı dönemlerde örgütlü olabilme özelliğine sahip olması sayesinde bürokrasi ve bürokratlar güç merkezi haline gelmişlerdir. Osmanlı bürokrasisine bakıldığında yönetici sınıf askeri kökenlilerin oluşturduğu seyfiye, eğitim-adalet ve din işleri sorumlularından oluşan ilmiye, yazışma ve bürokratik işlemlerden sorumlu olanların oluşturduğu kalemiye olmak üzere alt sınıflara ayrılmıştır (Fleischer, 1996: 5). Ayrıca idari yapının değişmesiyle son dönemlerde mülkiye adı verilen yeni bir alt sınıf daha ortaya çıkmıştır.

3.1.1. İlmiye Sınıfı

Bizans sınırında uç beyliği olarak kurulan Osmanoğulları Beyliği kuruluşundan itibaren ilme ve ilim adamlarına büyük saygı göstermiş, devletin genişlemesinin kılıçla olacağını ancak sağlam bir zeminde ilerleyebilmesinin eğitilmiş kadrolar sayesinde gerçekleşeceğini dikkate almıştır. Beylik ve devletleşme aşamalarında eğitilmiş kadrolardan yoksun olan Osmanlılar bu ihtiyaçlarını önemli Türk-İslam merkezlerinden gidermeye çalışmıştır. Kadılık müessesesinde Karaman'da yetişen Dursun Fakih, Mısır'da eğitim alan ve ilk medresenin kurulmasına öncülük eden Davud-i Kayseri mihenk taşlarıdır (Kılıç, 2018: 154).

İlmiye sınıfı en temel eğitim kurumu olan medreselerde eğitim alarak buralardan mezuniyet kazanan eğitim, hukuk, din ve beledi hizmetler başta olmak üzere birçok alanda görev alan, Müslüman kökenli ve çoğunluğunu Türklerin oluşturduğu meslek grubu olarak ifade edilebilir (İpşirli, 2000: 141). İlmiye teşkilatı diğer bütün

kurumlarda görev alacak olan kişileri de yetiştirmesi açısından ayrıca önem taşımaktaydı. Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında bir arada yürütülen kadılık, müderrislik ve müftülük faaliyetleri devletin büyümesi sonucu Sultan I. Murat zamanından itibaren kazaskerlik makamı bünyesinde tek çatı altında ve belli bir düzende yönetilmeye çalışılmıştır (Eravcı, 2003: 33).

Osmanlı Devleti'nde yönetici sınıf olarak adlandırılan kesim içerisinde ayrıcalık bakımından en başta gelen sınıfı ilmiye oluşturmaktaydı. İlmiye sınıfı mensupları diğer kalemiye, seyfiye sınıflarına nazaran vergi muafiyetinden daha fazla yararlanırken, ceza durumlarında ise diğer iki sınıf mensuplarına işletilen idam cezası gibi cezalardan muaf tutulmaktaydı (İpşirli, 2000: 142). Ayrıca sınıflar arası geçişlerde ilmiye mensupları istediği diğer iki sınıftan birine geçebilirken, diğer sınıflardan ilmiye sınıfına geçiş mümkün olmamaktaydı (Reyhan, 1999: 77).

Osmanlı Devleti'nde ilmiye teşkilatı, 1600'lü yıllara kadar devletin merkezi idaresinde yer alan en üst düzey görevlere (veziriazam, defterdar, nişancı gibi) nitelikli personel yetiştirdiğinden etkinliği oldukça fazlaydı. Bu dönemde sınıfsal anlamda bir ayrışma bulunmayıp, padişah ya da veziriazamın başkanlığındaki askeri unsurlar toprakların fethedilmesini sağlamakta, en çok üyeye sahip olan ilmiye teşkilatı ise yasal olarak nitelendirilebilecek mevzuatlarla fethin kalıcılığını ve meşruiyeti için gerekli çalışmaları yürütmekteydi.

İlmiye teşkilatının bu tarihten yeniçeri ocağının kaldırılmasına kadar, askeri kökenlilerin etkinliğini artırması, devletlerarasında diplomatik girişimler ve anlaşmaların yoğunlaşması nedeniyle ilk dönemlere nazaran etkisi azalmıştır. Ancak topluma yönelik cami, medrese, vakıf gibi kurumlar aracılığıyla verdikleri eğitim, din, hayır ve yardım işleri, özellikle kadınların verdikleri beledi hizmetler nedeniyle etkinlikleri ve saygınlıkları her zaman dikkate alınmalarını gerektirmiştir (Cihan, 2004: 27-29). Devletin son dönemlerinde ise özellikle yenileşmenin önünde en büyük engel olarak görülen yeniçeri ocağının kaldırılması ile eğitim, askeriye, diplomasi, idare ve idari örgütlenme gibi birçok alanda ıslahatlar gerçekleştirilmiştir. Devletin tekrar eski gücüne kavuşmasına yönelik çalışmalarda ilmiye teşkilatı mensupları (ulema) etkin olarak yer alsa da istihdam edilme oranları azalmaktadır (İhsanoğlu, 1998: 248). Ancak tüm bu durumlara rağmen birçok kamu hizmetini gerçekleştiren ilmiye teşkilatının önemi devam etmiştir.

İlmiye teşkilatı mensupları arasında şeyhülislam, kadı, kazasker, müderris, nakibüleşraf ve sarayın hizmetinde görev alan farklı unvanlarda kişiler bulunmaktadır. Görevli olan kişilerin unvanlarına bakıldığında özellikle din, eğitim, adalet başta olmak üzere birçok farklı kamu hizmeti yerine getirilmektedir (Yurdakul, 2008: 20). Şeyhülislamlık makamına ve ulema sınıfına, devletin yönetici sınıfına mensup diğer kurumlarında görev alabilen devşirme kökenli kişilerin aksine genel olarak Müslüman kökenli kişiler getirilmiş ve bu uygulama devletin yıkılışına kadar devam etmiştir (İhsanoğlu, 1998: 247).

Şeyhülislamlık görevini icra edenler ilk zamanlar sadece şer'i konularda fetva vermekten zamanla kamuyu ilgilendiren ve siyasi içerik taşıyan konularda da fetva vermeye başlamışlardır. Devletin yönetimi ile ilgili kararların alındığı divanın üyesi olmayan şeyhülislam, çeşitli konularla ilgili görüşüne başvurulmuş bir makam konumunda olmuştur. Ayrıca eğitim, din ve adalet gibi alanlarda görev yapan müderris, kadı, müftü gibi görevlilerin tayin işleri ile göreve getirilmeleri de zaman içinde şeyhülislamlara bırakılmıştır (Kazıcı, 2011: 244).

İlmiye teşkilatındaki diğer bir görevli olan kadı, insanlar arasında gündelik yaşamda doğan anlaşmazlıkları ve davaları İslam dini esaslarına göre çözüme kavuşturan kişidir (Atar, 2001: 66). Osmanlıda ilk olarak Osman Gazi'nin Dursun Fakihî ataması (Kazıcı, 1991: 124) ile başlayan ve zamanla kurumsallaşan bu müessesesi, halkın devlete yönelik adil olup olmadığını direkt hissettiği bir alandır. Kadılar temel görevleri olan adli görevleri yanında şehirlerin idari yöneticisi, yerel beledi hizmetleri gören bir belediye görevlisi, şehrin asayiş ve emniyetinden sorumlu bir yöneticisi ve halka sosyal hizmet sunan vakıf görevlisi olarak hizmet vermekteydi (Kazıcı, 2011: 195). Kadılık müessesesi büyük-küçük kazalar ile sancak-eyaletler nezdinde iki sınıf şeklinde örgütlenmekte olup, kazaların tayinleri kazasker tarafından gerçekleştirilmekteydi. Anadolu, Rumeli ve Mısır kaza kadılıkları şeklinde örgütlenen bu kurumda her kadı kendi bölgesinde yükselebilmekte ve yer değiştirebilmekteydi (Uzunçarşılı, 1965: 91).

Kazaskerlik ilmiye teşkilatı içerisindeki en yüksek rütbeli kadrolardan biridir. Miras taksimi, askeri personeller arasında ortaya çıkan problemlerin çözümü, eğitim öğretim ile ilgili faaliyetlerin düzenli ve kesintisiz bir şekilde sürülebilmesi amacıyla kadı ve müderrislerin tayin işlemleri de dâhil olmak üzere çok sayıda görevi icra etmektedir (İpşirli, 1997: 597). Diğer bir ilmiye teşkilatı mensubu olan müderrislerin temel görevi ise eğitim öğretim faaliyetlerine yönelik medreselerde ders vermek, öğrencilerle ilgilenerek onların yetkin bir duruma

gelmesini sağlamaktır. Ayrıca müderrislerin toplum tarafından saygı görmeleri nedeniyle yönetim kademesinde bulunan kişiler tarafından tahkikat, teftiş, bilirkişilik gibi farklı görevleri de görülmektedir (İpşirli, 2006: 469).

Yukarıda ifade edilen ilmiye teşkilatı mensupları yanında Peygamber Efendimizin soyundan gelen seyyid ve şeriflerin sosyal, hukuki, ekonomik tüm ailevi işleriyle ilgilenen nakibüleşraflar bulunmaktaydı (Pakalın, 1983: 647). Ayrıca sarayda hizmet vermekle yükümlü olan önemli tarihlerle ilgili planlamaları yapan müneccimbaşı, padişahların şehzadeyken hocalığını yapan muallim-i sultani, padişahlara günlük namazlarında imamlık yapan imam-ı sultani, hükümdar ve ailesinin sağlığını korumakla görevli hekimbaşı unvanına sahip kişiler de ilmiye teşkilatında görev almaktaydı (Özer, 2014: 50-61).

Sonuç olarak ilmiye teşkilatı Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinden itibaren etkinliğini birçok alanda sürdüren ve kurumsal standartlar oluşturarak devletin kalıcılığına yönelik faaliyetler gösteren sınıftır. İlk zamanlar yönetici sınıf içinde sınıflaşmanın olmaması, üye sayısının fazlalığı ve mensuplarının en üst kademelere gelmesi nedeniyle etkin olan teşkilat sonraki zamanlarda aynı oranda etkin olamamıştır. Ancak ilmiye sınıfı devletin son zamanlarında içinde bulunulan olumsuz şartların ortadan kaldırılarak eski güçlü dönemlere ulaşabilmesi için en çok uğraş veren sınıfların başında gelmektedir.

3.1.2. Kalemîye Sınıfı

Osmanlı Devleti bürokrasisini oluşturan sınıflardan bir diğeri kalemîye sınıfıdır. Bu sınıfın temsilcileri arasında üst düzey kamu görevlilerinden nişancı, reisülküttap, defterdar bulunmakla birlikte diğer sınıfların evrak, yazışma ve büro işlerini takip eden görevliler de yine bu sınıfın üyeleri arasında yer almaktadır. Devletin yönetimle ilgili kararlarının alındığı divan-ı hümayunda nişancı ve defterdar ile temsil edilen sınıf, kararların yazılı hale getirilmesini ve ilgili tüm yazışmaları gerçekleştirmekteydi. Bu sınıfa mensup olan kişiler dönemin yaygın eğitim kurumları olan medreselerden mezun olan ya da okuma-yazma konusunda yeterliliği olan kişiler arasından seçilmekteydi. Bürokrasiye adım atan kişiler kendilerini geliştirmek için takviye dersler alarak zaman içinde daha üst mevkilere gelebilmekteydi. Başlangıçta bu görevlere Müslüman kökenliler tercih edilmekte ve aileden aynı görevde bulunmuş olanların yakınları tercih edilmekteyse de, zamanla Hıristiyan kökenli kişiler de tercih edilmeye başlanmıştır. Kişilerin tercih edilmesinde ilmi ve kültürel bilgiye sahip olmalarının yanı sıra güzel yazı yazmaları da önemliydi (Yediyıldız, 1994: 463-465).

Kalemîye sınıfının gelişmesi divan ve mali işlerle ilgili bürolarda ayırımın yapılarak uzmanlaşmanın sağlanması ile birlikte Kanuni Sultan Süleyman döneminde olmuştur. Kalemîye üyelerinin bir sınıf olarak adlandırılması ise XVI. yüzyıl sonrasında gerçekleşmiş ve işlerin nitelikli kişiler tarafından yapılması gerektiği için devlet kademelerinde ön plana çıkmaları sağlanmıştır. XVIII. yüzyılda hemen her kademe de bulunan kalemîye sınıfı üyeleri, nitelikli işgücü olmanın verdiği avantajla yönetici grubunda önemli yer teşkil etmeye başlamıştır. Devletin yazışma kültürünün oluşmasında, gerekli tüm araç ve gereçlerin temin edilmesinde, tarihi çerçevede gerçekleşen tüm olayların yazılı hale getirilerek tarihe mal edilmesinde kalemîye mensupları önemli rol oynamışlardır (İpşirli, 2006: 248-249).

Kalemîye sınıfı üyeleri devletin yönetim işlerinin görüldüğü tüm bürolarda istihdam edilmekle birlikte en önemli üyeleri arasında nişancı, defterdar ve reisülküttap bulunmaktadır. Nişancının en önemli görevi padişah fermanlarına tuğra çekmek olup, bunun yanında fermanların hazır edilmesi ve önemli fermanların bizzat kaleme alınması, örfi kuralların şer'i kurallarla uyumunun sağlanarak hazırlanması ve değiştirilmesi, devlete şikâyet için gelen dilekçelerin tanzimini yapmak, defterdarlar tarafından hazırlanan evrakların kontrolünü yapmak bulunmaktadır. Nişancının ayrıca devlete ait arazilerin kayıtlarının tutulması ve gerekli düzeltmelerin yapılması (Pamir, 2010: 701-702) ile belli bir dönem padişaha gelen mektupların tercüme edilerek padişaha sunulması ve padişah mektuplarının yazılması da görevleri arasındadır (Gökbilgin, 1940: 301).

Kalemîye sınıfının diğeri bir önemli üyesi de devletin mali işlerinin tespit, tayin ve takibini yapan ve divan-ı hümayun üyesi olan defterdardır. Günümüz devletlerinde maliye bakanlarıyla aynı görevleri yapan defterdarların; devletin bünyesinde olan malların alınıp satılması, yılda bir defa ekonomik gelir ve giderler hakkında padişaha bilgi sunulması, 16. yüzyıldan itibaren mukataa gelirlerinin düzenli olarak tahsili ve divan toplantıları sonrasında maliye ile ilgili defterlerin mühürlenmesi gibi görevleri bulunmaktadır (Mert, 2020: 197-201).

Divan-ı hümayunun doğal üyesi olmayıp nişancıya bağlı olan reisülküttap, devletin özellikle dışişleriyle ilgili yazışma ve görüşme görevlerini takip eden ve divandaki yazışma işlerini yerine getiren personellere kâtiplerin başı sıfatıyla başkanlık eden kalemîye sınıfının önemli üyelerindedir. Bunların yanında reisülküttap divanda

hazırlanan fermandan kontrolünü yapmak, divan toplantılarında görüşülecek konularla ilgili hazırlanan özetleri okumak, merkezi idarenin almış olduğu tayin kararlarını ilgili defterlere işlemek, tahsis edilmiş olan zeamet türündeki toprakların beratlarını yazmak gibi görevleri vardır. XVIII. yüzyılda diplomasiye duyulan ihtiyacın artması nedeniyle önemi artan reisülküttaplık, Sultan II. Mahmut döneminde devletin yeniden yapılandırılması nedeniyle gerçekleştirilen idari reformlar çerçevesinde 1836 yılında kaldırılarak yerine Umur-u Hariciye Nezareti (Dışişleri Bakanlığı) kurulmuştur. Sonuç olarak kalemiye sınıfı devletin daha çok resmi yazışmalarını yürüten, devlete ait tüm varlıkların gelir ve giderlerinin tahsil ve takibini yaparak mali faaliyetlerini gerçekleştiren, özellikle diplomasiinin geliştiği dönemlerde diplomatik alanda faaliyet gerçekleştiren sınıftır.

3.1.3. Seyfiye Sınıfı

Osmanlı Devleti'nde yönetici sınıftan biri olan seyfiye sınıfı, Osmanlı bürokrasisindeki askeri kökenlileri temsil etmektedir. Seyfiye sınıfının temel ve en önemli görevi ülke topraklarına yönelik içeriden ve dışarıdan gelebilecek tüm isyan ve saldırılara karşı padişah ve ailesini, payitahtı, ülkenin birliğini korumaktır. Bu sınıfın mensupları arasında padişah, vezir-i azam, kaptan-ı derya, yeniçeri ağaları, vezirler, beylerbeyleri, sancakbeyleri, subaşilar bulunmaktadır.

Vezir-i Azam (Sadrazam), parlamenter sistemdeki başbakana eş pozisyona karşılık gelmektedir. Devletin idari anlamda padişahтан sonraki en yetkili makama sahip kişisi olan sadrazam, padişah vekili olarak en yüksek rütbeli kamu görevlisidir. Osmanlı Devleti'nde kuruluş dönemlerinin ilk yıllarında padişaha yardımcı olmak üzere tek vezir görevliyken, I. Murat Devrinde vezir sayısının artması sonucu aralarından bir tanesi "Baş Vezir" olarak atanmıştır. Fatih döneminde "Sadrazam" olarak ifade edilen "Vezir-i Azamlık" makamı, Sultan II. Mahmut döneminden itibaren "Başvekillik" olarak adlandırılmaya başlanmıştır (Kaşıkçı, 2015: 112).

Vezir-i Azam padişahın fermanı ile göreve başlamakta, makamın faaliyet alanına ilişkin tüm görev ve yetkileri kendisine bildirilmektedir. Başlıca yetki ve görevi padişahın mutlak vekili konumunda olması nedeniyle idari alana dönük olanlardır. Fatih dönemiyle birlikte devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı yer olan divan-ı hümayuna da başkanlık etmeye başlayan sadrazamın bu tarihten itibaren etkinliği artmıştır. Ayrıca XV. yüzyıldan itibaren orduyla sefere çıkan Vezir-i Azamlar askeri işlerle de ilgilenmeye başlamışlar, zaman içinde orduyu Serdar-ı Ekrem unvanıyla komuta etmişlerdir (Kaşıkçı, 2015: 113-115).

Vezir-i Azam dışında padişahтан sonra devlet işlerinde her biri farklı alanlarda görev yapan ve Kubbealtı Vezirleri diye adlandırılan Divan-ı Hümayun üyesi kişiler bulunmaktadır. Padişah ve Vezir-i Azam tarafından seçilen vezirler görevleriyle ilgili konularda Vezir-i Azama bağlı olarak çalışmaktadırlar. XVII. yüzyıldan itibaren Divan-ı Hümayun üyesi olan kaptan-ı derya, defterdar ve nişancılar da vezirlik makamına yükseltelen kişiler arasında yer almışlardır. Kubbealtı vezirleri savaş esnasında orduda görev almakta, padişaha ilgili konularda bilgi vermekte ve danışmanlık faaliyeti yürütmektedir (Bardakçı, 2018: 301-310).

Seyfiye sınıfının bir diğer önemli üyesi olan kaptan-ı derya donanmanın güçlü ve hazır bulundurulmasından sorumlu, deniz aşırı toprakları yönetme yetkisini elinde bulunduran ve Divan-ı Hümayun üyesi olan kişidir. Osmanlı Devleti'nin Rumeli'ye geçişi ve denize kıyısı olan beylikleri topraklarına katması sonucu ortaya çıkan kaptan-ı derya unvanına sahip kişilerin tersaneleri belirlenen kurallara uygun olarak düzenlemek, padişah ve sadrazamların denetimlerinde teşrifat kurallarını uygulamak gibi görevleri de yer almaktaydı. Bu kurum 1867 yılında Bahriye Nezareti'nin kurulmasıyla kaldırılmıştır (Pamir, 2004: 39-54). Bu sınıfın en önemli üyelerinden biri de yeniçeri ağalarıdır. Yeniçeri Ağaları İstanbul'un asayişinden ve yeniçerilerin eğitim ve teftişinden sorumlu olup, vezir rütbesine sahiplerse Divan-ı Hümayun (dilimiz.gen.tr, 2019) toplantılarına da katılabilmekteydi.

Sonuç olarak seyfiye sınıfı Osmanlı Devleti'nde askeri gücün şekillenmesinde görev alan ve savaşlarda padişah ile birlikte ya da padişahın yokluğunda orduyu komuta eden kişilerden oluşmaktaydı. Kara ve deniz unsurlarının yönetimini oluşturan bu sınıf, savaş zamanı dışında buldukları bölgelerin asayişini de sağlamaktaydı.

3.1.4. Mülkiye Sınıfı

Osmanlı Devleti'nde klasik dönem ile bu dönemden Tanzimat Fermanı'na kadar geçen sürede yönetici sınıf ilmiye, kalemiye ve seyfiye olmak üzere üçlü bir yapıdan oluşmaktaydı. Devletin askeri alan başta olmak üzere kimi alanlarda Batının gerisinde kaldığını görmesiyle başlayan reform çalışmaları, Batının örnek alınmasıyla devam etmiştir. Askeri yenilgilerin getirdiği siyasi başarısızlıklar, ekonomik kayıplar ve devlet teşkilatındaki bozulmalar devletin teşkilat yapısında değişimlerin yapılmasını gerekli kılmıştır.

II. Mahmut Dönemi'nde ayrı bir sınıf olan mülkiye, Tanzimat ile başlayan batılılaşmaya dönük fikrîsel çalışmaların ve reform düşüncelerinin devlet teşkilatında uygulamaya dönüştürülmesinde ve taşraya aktarılmasında gerekli olan idari yöneticilerin yetişmesini sağlamak ihtiyacından doğmuştur. Vilayetlerin yeni çıkarılan yasalara göre yönetilmesini sağlamak, bilgi ve kültür yönünden yeterliliği olan kişileri yetiştirmek amacıyla daha önceki yıllarda faaliyet gösteren Enderun Mektebi yerine 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye açılmıştır (Akpolat, 2010: 109-111).

Mülkiye sınıfı Osmanlı Devleti'nde Batılılaşma ve modernleşme süreci içerisinde değişim ve dönüşümün ortaya çıkardığı bir sonuç olup, mevcut yönetici sınıfların yeni mevzuatlara göre şekillenmesiyle oluşmuştur. Osmanlı Devleti taşrada ve merkezi idarede her alanda yeterliliği olan modern bir idareci sınıfı oluşturmayı amaçlamış, aynı zamanda bu sınıfın batıdaki gelişimleri dikkate alan ve yönetim sürecine aktararak devleti içinde bulunulan sıkıntılı süreçten çıkarması beklenmiştir.

3.2. Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Anadolu Selçuklu Devleti'nin Moğol-İlhanlı hâkimiyeti altına girmesi ve devlet otoritesini kaybetmesi sonucu uç bölgelerinde bulunan beylikler zamanla bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bu beyliklerden biri olan Osmanoğulları Beyliği, diğer beyliklerle kıyaslandığında daha küçük bir beylik olsa da zaman içerisinde en güçlü beylik olarak Anadolu'da siyasal birliği sağlamış ve topraklarını Rumeli-Balkanlar yönünde de genişletmeyi başarmıştır. Küçük bir beylikten kısa zamanda devletleşmeyi oradan da cihan devleti olmayı başarmasının altında Osmanlıların kurumsal anlamda güçlü ve örgütlü bir sistemlerinin olması yatmaktadır. Osmanlı Devleti'nin kurumsal anlamda örgütlenmeye başlaması Orhan Bey ve I. Murat dönemlerinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde eğitim, askeri, adli alanlar başta olmak üzere sistemli bir yapılanmaya gidildiğini söylemek mümkündür.

Bürokratik mekanizmanın devlet sistemi içerisinde yer almaya başladığı ilk dönemlerde bürokratların devlet sistemini elinde bulunduran padişah ve hanedan karşısında etkileri bulunmamakta, bürokratlar padişaha tamamen bağlı ve "kul sistemi" olarak ifade edilen toplumdan ayrılmış şekilde bulunmaktadır (Güler, 2014: 312). Bürokrasinin ve bürokratların etki alanlarının zamanla genişlemesi, etkinlik kazanmalarını da beraberinde getirmiştir. Klasik dönem olarak ifade edilen kuruluş ve yükselme dönemleri sonrasında devlet sisteminin işleyişinde meydana gelen sıkıntılar bürokrasiye de yansımış ve bozulmaları beraberinde getirmiştir. Bozulan devlet sistemine işlerliğin yeniden kazandırılması için Batıda yaşanan gelişmelerden etkilenilerek reform çalışmaları yürütülmüş ve bürokraside reforma gidilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde bürokrasi ile siyaset kurumları arasında yaşanan ilişkileri genel olarak Tanzimat Fermanı öncesi ve Meşrutiyet dönemlerini de içine alan Tanzimat sonrası olmak üzere iki temel başlık altında toplamak mümkündür. Aşağıda bu dönemler zarfında yürütme gücünü elinde bulundurup uygulatan ve siyaset kurumunun talimatlarını uygulamakla mükellef bürokrasi kurumu arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır.

3.2.1. Tanzimat Dönemi Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Osmanlı Devleti'nin beylik, devletleşme, cihan devleti olma ile sistemsel sıkıntıların baş gösterdiği Tanzimat'a kadar olan süreçteki klasik dönemde yönetim sisteminde görev alanlar padişahın kulu ve hizmetkârı olarak ifade edilmekte; ancak bu dönemden itibaren kamu görevlisi ve hizmetlisi olarak adlandırılmaktadır (Heper, 2006: 90). Devletin egemenlik ve yönetim anlayışı "mülk devlet" şeklinde olduğundan Osmanlı Devleti padişahlarının mutlak otoritelerini kurmaları ve somut olarak gerçekleştirmeleri kolay bir şekilde gerçekleşmekteydi. Bu anlayış yönetme yetkisinin verildiği kişilere alacağı karar ve gerçekleştireceği işlemlerde geniş takdir hakkı ve her alana müdahale etme yetkisi vermekte, aynı zamanda sorumluluğu ortadan kaldırmaktaydı (Akgün, 1999: 38).

Kuruluş yıllarında sade ve basit olarak örgütlenen Osmanlı bürokrasisi, Fatih Sultan Mehmet dönemiyle birlikte merkezi idarenin örgütlenmesine önem verilerek güçlü bir yapının kurulmaya ve bürokratik oluşumların da etkinlik kazanmaya başladığı bir devlet haline gelmeye başlamıştır. Bu dönemde devlet işleri padişahın bulunduğu saray, mali işlerin yürütülmesinde olduğu defterdarlık ve sadrazamın işlerini yürüttüğü Bab-ı âli olmak üzere üç yerde gerçekleştirilmekteydi (Tezel, 1986: 22). Bürokratik mekanizmayı oluşturan ve devlet görevlisi olarak iş görenler bu alanlardan birinde kamu hizmeti vermekteydi. Osmanlı Devleti'nin bürokratik örgütlenmesine bakıldığında payitahtı (başkenti) içine alan merkezi yönetim ile merkeze tam anlamıyla bağlı olan ve merkezden atanan kişilerce yönetilen taşra yönetimleri olmak üzere ikili bir yapı bulunmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetiminde en etkin unsurun padişah olduğunu, padişaha devlet işlerinde bir nevi danışma organı niteliğinde divan-ı hümayunun eşlik ettiğini söylemek mümkündür.

Beylik döneminden itibaren kurumsal anlamda örgütlenmeye giden Osmanlılar, güçlü ve her alanda merkezi idarenin başı olan padişahın tek yetkili kişi olduğu tam merkeziyetçi yapıya Fatih Sultan Mehmet döneminde geçebilmiştir. Bu dönemde Anadolu'da yer alan beylikler genel olarak ortadan kaldırılırken, Avrupa kıtasında ele geçirilen bölgelerde de feodal otoriteyi ellerinde bulunduranların hâkimiyetlerine son verilerek merkeziyetçi yapı oluşturulmaktadır (Öztürk, 2017: 278). İstanbul'un fethiyle birlikte Anadolu ve Rumeli topraklarını birleştiren ve gücünü ispat eden Osmanlı Devleti, bu tarihten itibaren padişahın devlet otoritesi içerisinde tam anlamıyla söz sahibi olduğu merkez örgütü ile taşrada merkezin emrindeki beylerbeyinin başında bulunduğu eyalet sistemi ve yerinden yönetim yapısının bulunduğu ifade edilebilir.

Merkezi idarede mutlak otorite sahibi ve kararları tartışılmaya kapalı olan padişahın etkinliğini sağlayan en önemli araçlar; taşradaki tımar sistemiyle devletin tüm örgütsel yapısı içerisinde hareket edenlerin sadakatle bağlılığını temel alan kulluk sistemidir. Bununla birlikte padişahın vekili konumundaki Sadrazam, dini işlerde fetva mercii ve alınacak kararların İslam'a uygunluğunu denetleyen Şeyhülislam ile Divanı-ı Hümayun etkinlik göstermektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 69). Eski Türk devlet geleneklerinde yer bulan yönetme yetkisinin Tanrı tarafından verildiği inancı Osmanlı Devlet Sistemi'nde de karşılık bulmuş ve padişahın seçilmiş bir kişi olarak toplumu koruyan, birleştiren ve bir arada tutan görevinin bulunduğu inanılmaktadır. Padişahın en yetkili kişi konumundaki sadrazamın da vekil olması nedeniyle çok geniş yetkilere sahip olduğu bilinmektedir (Heper, 2006: 57).

Devletin büyümesi ve topraklarının genişlemesi sonucu bürokratik iş ve işlemler artmış, vezir sayısı artırılarak aralarından bir tanesi padişah tarafından en yetkili kişi konumuna getirilmiştir (Yalçındağ, 1970: 29-30). Vezir-i Azam, bürokratik hiyerarşide en üst basamakta yer almakla birlikte yürütme gücünün kullanılmasında da padişah dışında tek otorite konumunda bulunmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 2006: 274). Merkezi yönetimdeki önemli görevlilerden biri de ulema sınıfında en üst mercide yer alan Şeyhülislam olup, devletin faaliyet alanlarında gerçekleştirilen iş ve işlemlerin İslami açıdan uygunluğunu denetleyerek bir nevi dini kontrol mekanizmasıdır. Padişahın yetkilendirmesi ile göreve başlayan Şeyhülislam; İslam şeriatını koruyan, yorumlayan ve dinin her daim ön planda tutulmasını sağlayan bir görevli olarak hareket etmiştir (Sencer, 1984a: 24-25).

Patrimonyal bürokrasi anlayışına dayalı Osmanlı bürokrasisi yönetene bu hakkın Tanrı tarafından verildiğine ve yönetilenler tarafından kabullenilmesine, aynı zamanda da yönetenin merhamet ve şefkatle tebaasına yaklaşım gösterdiği buna karşılık da yönetilenlerin yönetene sadakatle bağlı kaldığı bir bürokrasi türüdür. Osmanlı Devleti'nin XVI-XVIII. yüzyıllarında uygulanarak geniş kesimlerin yönetene itaat etmesini sağlayan ve aynı zamanda da buna meşru bir zemin hazırlayan bürokrasi anlayışdır (Cangir, 1999: 66).

Osmanlı Devleti kuruluş yıllarından itibaren yürütme gücünün merkezde bulunan bey, sultan, padişah gibi unvanlara sahip kişilerde toplandığı merkeziyetçi yönetim anlayışına sahipti. Zaman içerisinde fetihlerle ele geçirilen alanların artmasıyla merkeze bağlı olmak ve vergilerini ödemek şartıyla eyaletler oluşturulmakta, bu eyaletler ise yerinden yönetime yakın bir şekilde buldukları alanda birtakım yönetsel hakları kullanabilmekteydi. Kuruluş ve yükselme dönemlerinde Osmanlı Devleti'nin yönetim sistemi ile ilgili herhangi bir sorun oluşturacak durumun göz önüne alınmaması daha çok askeri olarak elde edilen başarılarla ve zengin bir hazineye sahip olunması gerekçesine dayanmaktaydı. Merkezde yönetim gücü padişah başta olmak üzere asker, din adamları ve bazı sivil bürokratlarda toplanmaktaydı (Heper, 1983: 296).

Osmanlı Devleti'nde idari alanda yaşanan sıkıntıların askeri ve ekonomik alanlarda da baş göstermesiyle yerel düzeyde işleyen, hem ekonomi hem de askeri anlamda katkısı olan tımar sistemini de bozarak ciddi anlamda kayıplara neden olmuştur. Sonuç olarak ise taşrada zengin durumdaki "eşraf" adı verilen kişiler o bölgelerde nüfuzlarını kullanarak söz sahibi olmuşlardır (Ortaylı, 2017: 80 81). Osmanlı Devleti'nde yaşanan sıkıntıların artması ve savaşların kaybedilmesinin getirdiği ağır kayıplar, yönetimi elinde bulduran padişah ve üst düzeydeki bürokratların çıkış yolları aramasını gerektirmiştir. Padişah ve bürokratların amacı devletin içinde bulunduğu kötü gidişattan ve uğradığı kayıplardan nasıl kurtarılabilir (Ortaylı, 2017: 32).

Özellikle III. Selim ve II. Mahmut devletin geri kalmasının nedeni olarak Avrupa'nın yakaladığı teknolojik üstünlüklerin dikkate alınması gerekliliğine ağırlık vererek askeri alan başta olmak üzere idari, yargı, eğitim, adli alanlarda değişimin önü açılmaya çalışılmış ve yapılması planlanan daha büyük dönüşümler için alan kazanılmaya çalışılmıştır. Askeri alanda değişimin temel ve başlangıç olarak seçilmesinin nedeni, bu alandaki kazanımların diğer alanları doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyeceğinin düşünülmesidir. Devletin çöküşten

nasıl kurtarılacağı ve yeniden güçlü günlerine dönüp başarıların yeniden nasıl kazanılacağı gerçekleştirilmeye çalışılan reform hareketlerinin başlıca gerekçeleri arasında bulunmaktadır (Kahraman, 2008: 57-58).

III. Selim, yönetim gücünü ele aldıktan sonra önce devletin içinde bulunduğu durumu doğru ve net bir şekilde tespit için yerli ve yabancı pek çok farklı kişiden raporlar istemiştir. Padişahın amacı, devletin hangi alanlarda ve hangi nedenlerle geri kaldığını tespit ederek hangi hamlelerin yapılması gerekliliği ile ilgilidir. III. Selim'in bu hareketi hem yerli hem de yabancı kesimden raporlar isteyerek meşveret (danışma) sisteminin canlandırılmasını sağlayarak toplumun tüm kesimlerinin taleplerine ve fikirlerine siyasi anlamda değer verildiğini göstermesi bakımından kayda değerdir. Padişahın katıldığı ve reform yapılacak alanların belirlendiği bu toplantılarda askeri, idari, yargı, diplomasi, adalet gibi pek çok alan gündemi oluşturmaktaydı. Bu toplantıların en önemli özelliklerinden biri de divana katılan tüm katılımcıların fikirlerini serbestçe ileri sürebilmesi ve monarşik yapıda olan yönetim tarzına aykırı olarak hür bir ortam olabilmesiydi (Tanör, 2008: 35-37).

Yeniçeri Ocağı'nın askeri alandaki başarısızlıklardan birebir sorumlu tutulması nedeniyle ilk iş ve alternatif olarak Nizam-ı Cedit adıyla bir ordu, bu ordunun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla da İrad-ı Cedit adıyla hazine kurulmuştur. Avrupa'nın teknolojik ilerlemesi kabul edildiği için askeri düzenlemeler de ona göre yapılmaya çalışılmıştır. 1773'te Deniz Harp Okulu, 1792'de Kumbarahane, 1793'te Topçu Okulu'nu kurduran III. Selim askeri teknolojilerin orduya aktarılmasını sağlayarak devletin bu alanda yaşadığı olumsuzlukların önüne geçmeye çalışmıştır. Teknolojik anlamda yenilenme sırasında uzmanların Fransız kökenli olmaları sonucu Fransızca başta askeriye ve sonrasında ise eğitim alanında kendisini hissettirmiştir (Eryılmaz, 2010: 43-46).

Sultan III. Selim askeri alanın yanı sıra diplomasi alanında da önemli adımlar atmıştır. Osmanlı'nın ilk daimi elçilikleri önce 1793 yılında Londra'da, ardından Rusya, Avusturya ve Fransa'da açılarak Avrupa her anlamda yakın takibe alınmaya ve ilişkiler geliştirilmeye çalışılmıştır. Yine idari sistemin düzenlenmesine yönelik eyaletlerin yönetimini elinde bulduran vezirlerle ilgili Vüzera Kanunnamesi çıkarılmıştır. Burada amaç taşra yönetimini düzene koymak ve vezirlere görevleriyle ilgili teminat sağlamaktır (Eryılmaz, 2010: 43-45).

Reformist padişahlardan Sultan II. Mahmut, yapmak istediklerinin önünde en büyük engel olarak gördüğü Yeniçeri Ocağı'nı 1826 yılında ortadan kaldırmıştır. Bunun sonucu askeri güç unsuru siyasi güce tabi olmuş ve padişahın merkezi anlamdaki otoritesi artarak mutlak anlamda otorite sağlanmıştır (Tanör, 2008: 65-66). Devlet otoritesinin sağlanması ve merkezîyetçi yapının kurulması ile II. Mahmut modern anlamda bürokratik bir yapı oluşturmaya çalışmıştır. Bunu sağlayabilmek için de bakanlıkların kurulması, müsadere usulünün kaldırılması, bürokrat yetiştirmek için yeni eğitim kurumlarının açılması, memurların maaş ve özlük hakları için güvenilir bir sistem getirilmesi, karar ve danışma organlarının daimî ve modern anlamda kurulması sağlanmıştır. Dâhiliye, Hariciye ve Maliye Bakanlığı gibi bakanlıkların kurulmasıyla Divan-ı Hümayun ve sadrazamlıklar kaldırılmış, yetkiler ise baş vezir ve bakanlar arasında paylaştırılmıştır (Ergun, 2004: 72).

Sultan II. Mahmut devletin merkezîyetçi yapısının her alanda tam anlamıyla hissedilmesinin gerekli olduğunu ve kararların alınmasında danışmaya, istişareye önem verdiği için birtakım yeni karar alma organlarının kurulmasını sağlamıştır. Askeri, adli ve idari alanlarda Dar-ı Şura-yı Askeri, Meclis-i Vala-yı Ahkâm ı Adliye, Şura-yı Bab-ı ali kurulmuştur. Kurulan meclislerle devletin monarşik iradesi değişimlere uğramaya başlamış, padişah yetkilerinden bir kısmını bu organlara devrederek demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmıştır. Devletin yönetme yetkisinde padişah üstünlüğü korunmakla birlikte yapılması gerekli iş ve işlemlerde akıl yoluyla birtakım değişim ve dönüşümlerin gerçekleştirilebileceği ön plana çıkmıştır (Tanör, 2008: 66-67).

II. Mahmut da III. Selim gibi devletin çöküşten kurtulabilmesinin önce askeri alanlarda yapılacak olan dönüşümlere bağlı olduğunu düşünmekteydi. Bu nedenle önce reform çabalarının önündeki engel olan Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasını sağlamış, hemen ardından modern anlamda hizmet verecek ve bürokrasinin donanımlı kişilere emanet edilmesini sağlayacak olan eczacı, hekim, operatör gibi uzman kişileri yetiştirecek askeri tıp fakültesini açmıştır (Öztuna, 2006: 158). Askeri alanda başlayan reformlar daha sonra bürokrasinin diğer alanlarına da yayılmıştır. Tercüme Odası (1833), Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838), Da'rül Maarif (1849), Mekteb-i Fünunu Mülkiye (1859), Mektebi Osmanî (Paris'te) ve Galatasaray Lisesi gibi eğitim kurumlarının açılmasıyla ilk kez dini kıstaslara dayanmayan ve sivil bürokratların yetiştirilerek devlet kadrolarında yer alması amaçlanmıştır (Sevil, 2005: 102-103).

II. Mahmut döneminde bakanlıkların kurulması ve görev alanlarının tanımlanması sonrasında bunların yanında danışma hizmeti vermeye yönelik çok sayıda meclis kurulmuştur. Bakanlıklar ve meclisler devletin merkez örgütünü oluşturmakta olup, modern anlamda ve merkezîyetçiliğe dayalı bir bürokrasi modeli arzulanmaktaydı

(Eryılmaz, 2010: 159-160). Müsadere usulünün kaldırılması sonrasında devlet kurumlarında görev alan memurların hem görev alanlarıyla hem de kişisel güvenliklerine yönelik özlük haklarını düzenleyen çalışmalarla memuriyet statü açısından önemli bir konuma yükselmiştir (Tanör, 2008: 68-69). Tanzimat Fermanına kadarki süreçte bürokraside görev verilen kişilere ve etkili olan gruplara bakıldığında Fatih dönemine kadar Türk kökenli devlet adamlarının, Ahilik teşkilatının ve önceki Türk devletlerinin referans alındığı görülürken; Fatih döneminde Sadrazam Çandarlı Halil Paşa'nın görevinden azledilmesi sonrası başlayan süreçle birlikte devşirme kökenlilerin bürokraside etkinliği görülmektedir.

3.2.2. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Tanzimat, 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Hattı Hümayunun okunmasıyla başlayan ve 23 Aralık 1876 tarihinde I. Meşrutiyet'in ilanına kadar geçen süreyi kapsayan döneme verilen isimdir. Bu dönem Türk toplumunun hemen her alanda değişimini ve dönüşümünü içermekte olup siyasi, iktisadi, idari ve sosyal yaşamında önemli bir farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Devletin içinde bulunduğu sıkıntıları gören ve bunların aşılması için uğraş veren Batıda yetişmiş yönetici elitleri Avrupa'nın örnek alınarak sorunların üstesinden gelinebileceğini düşünmekteydi (Eryılmaz, 2010: 92-97).

Tanzimat Fermanı devletin ve vatandaşların karşılaştığı önemli sorunların çözümü konusunda adımlar atılmasını içermekteydi. İdarede keyfiliklerin önlenmesi, gayrişahsî düzenleme ve işlemler yerine yasaların temel alınması, müsadere kaldırılması, kişilerin mal ve mülk edinerek tasarruf edebilmelerini temel alan bu dönem Osmanlı Devleti'nde ilk kez bürokratik grupların iktidara egemen olmalarını içeren dönem olarak göze çarpmaktadır. Reforma dayalı değişimler daha önceki dönemlerde başlamış olsa da, Osmanlı bürokrasisi padişahın mutlak otoritesi karşısında fermanın içeriğinde yer alan maddeler sayesinde belli bir güç merkezi haline gelmeye başlamıştır. Özellikle padişahın bürokratlara yönelik sürgün yetkisinin kaldırılması, rütbelerin bürokratlardan alınması ve müsadere uygulamalarının kaldırılmış olması önem arz etmektedir.

Tanzimat Dönemi öncesi devletin güçlü olduğu dönemlere tekrar dönebilme amacıyla başlayan reform hareketleri padişahlara bağlı yürümekteydi. Padişah değişimi ve padişahların yenileşme anlayışları birbirinden farklı olduğundan bu durum reformların kesintisiz ve birbirine bağlı olarak sürdürülmesini imkânsız hale getirmekteydi. Lale devriyle başlayan ve özellikle III. Selim, II. Mahmut dönemlerinde devam eden Avrupai tarzdaki reform çabaları devletin askeri alan başta olmak üzere merkezi anlamda güçlü hale getirilmesini sağlamaya yönelikti. Merkezileşmeye yönelik devlet kurumlarının tekrar tasarlanması, Tanzimat döneminde zirveye ulaşmış ve aynı zamanda devlet hukuki bir nitelik kazanmıştır. Ortaylı Tanzimat ile başlayan dönemi, "Tanzimat hareketi devleti ileriye götüren ve çığır açan bir rol oynamıştır" şeklinde belirtmektedir (Ortaylı, 2017: 36 141).

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı, siyasi ve sosyal alanlarda ilk kez düzenlemelerin gerçekleştirilmesini sağlayarak Müslümanların gayrimüslimlerden üstün olma durumunu ortadan kaldırmaktaydı. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ise toplumu meydana getiren herkesi Osmanlı çatısı altında birleştirmeyi amaçlamaktaydı (Mardin, 1991: 14). Avrupa hakkında yeterli düzeyde bilgiye sahip Namık Kemal, Mustafa Fazıl Paşa, Mehmet Bey gibi aydın kişiler gayrimüslimlerin Müslümanlarla aynı haklara sahip olmasını eleştirmişlerdir. Bu durumu devletin dağılmasına neden olacak etken olarak gördükleri için teşkilatlanarak Genç Osmanlılar Cemiyetini kurmuşlardır. Tanzimat Fermanı ile başlayan çağdaşlaşma döneminde düşüncelerini açık bir şekilde ifade etme fırsatı bulan bu cemiyetin üyeleri devletin eski ihtişamlı günlere dönebilmesi için her alanda İslami kaynakların referans alınmasını, aynı zamanda halife unvanı taşıyan padişahın devletin başında olmasını ve adaletli bir idari sistemi savunmaktadır (Özcan, 1992: 50). Ortaylı'ya göre (2001: 18) Genç Osmanlılar, fikri açıdan anayasalı liberal sistemi savunurken aynı zamanda çağdaş yapıya uygunluk taşıyan İslamcılığa, Türkçülüğe ve bazen de sosyalizmin kimi unsurlarını içeren rengârenk bir görüntü ortaya koymaktaydı.

İlk siyasi örgütlenme olan Genç Osmanlılar, kendi çıkarlarını devletin çıkarlarının önünde tutarak devleti kamu politikaları noktasında sürekli eleştirip zayıflamasına neden olan ve baskı altına almayı amaçlayan nitelik taşımaktaydı (Ahmad, 1995: 42). Devletin hemen her alanda geri kaldığının kabullenilmesi sonucunda kendisini devlete karşı sorumlu hisseden ve devletin içinde bulunduğu durumdan kurtulmasını savunan kişilerden oluşan Genç Osmanlılar, 1876 yılına gelindiğinde devletin dağılmaktan anayasal sisteme geçmeyle mümkün görmekteydi (Zürcher, 2007: 187; Çetinsaya, 2001: 55). Genç veya sonraları Yeni (Jön) şeklinde isimler alan Osmanlılar demokrasi, parlamento ve anayasa kavramlarını İslam'ı referans alarak açıklamaya ve ispatlamaya çalışmakta, Millet Meclisi kavramını da kullanmaktaydı. Vatan ve hürriyet kavramlarına özel önem veren

cemiyet, devletin işlerine yabancı müdahalesinin önlenmesi için de anayasanın hayata geçirilmesi ve milli bir temsil organının kurulması gerektiğini belirtmektedir (Karal, 1988: 327).

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan dönem, devletin merkeziyetçi anlayışının güçlendirilmesinin gerekliliğini vurgulamaktaydı. Yönetim kademesinin üst kesiminde yer alan kişiler bürokratik gücün kendilerinde toplanmasını, padişahın yetkilerinin azaltılmasını, yerel anlamda etkin otoritelerin olmaması gerektiğini ve tüm gücün bürokraside toplanmasıyla devletin güçlü bir hale geleceğini öngörmekteydi (Tataroğlu, 1997: 60-61).

Tanzimat Dönemiyle birlikte devletin sosyal alanlar başta olmak üzere görev ve fonksiyonlarında gözle görülür artış olmuştur. Tanzimat bürokratları devletin görev alanlarında yaşanan artışları kendilerinin ön plana çıkmasını sağlayacak şekilde düşündüklerinden şer'i ve örfi düzenlemelerden öncelikle kendi mal ve can güvenliğini sağlamaya çalışmışlardır. Yasal anlamda yetkilerle donatılan bürokratlar devletin merkezi idaresinin güçlenmesinin kendilerine sağlamasını bekledikleri tüm etkenlerden faydalanarak devlete hâkim olarak iktidarı elde etmeyi amaçlamıştır (Eryılmaz, 2010: 108). Osmanlı Devleti'nde bürokrat olarak görev alanların Tanzimat Dönemine kadar padişahın mutlak otoritesine bağlı olduklarından istenildiği takdirde görevden azilleri, sürgünleri ve hatta bazen de idam edilerek hayatlarına son verilmeleri mümkün olabilmekteydi. Bu dönemle birlikte bürokratlar yasal güvencelere kavuşturulmuş ancak rüşvet ve yolsuzluklar artmıştır (Kaynar, 1991: 295-313).

Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından köklü reform çalışmalarının uygulanmaya başlandığı Tanzimat Dönemine kadar idari sistemi, mutlak monarşiye dayalı ve padişah merkezli bir görünüm sergilemiştir. Devletin tüm gücünü tek elde toplayan padişahın yürütme gücünü paylaştığı bir bürokrat grubu olmamıştır. II. Mahmut döneminde başlayan bakanlık örgütlenmeleri Tanzimat ile beraber fonksiyonel anlamda gelişmeye devam etmiş, kendisine ilgili konularda danışmanlık veren meclisler kurulmuştur. Böylece Osmanlı Devleti'nin merkezi idare örgütlenmesi bakanlık ve meclislerden teşekkül, tüm alanlarda etkinliği bulunan bürokrasinin ön planda yer aldığı merkeziyetçi bir hükümet modeli haline almıştır (Eryılmaz, 2010: 156).

Tanzimat Döneminde idari alanda atılacak adımların hazırlanması ve uygulanmasında görev alacak meclisler kurularak bir anlamda parlamenter yönetim anlayışına giden yoldaki taşlar döşenmeye başlamıştır. İdari düzenlemelerden nizamname ve kararname hazırlanması ile temyizinde görevli meclisler bürokratik kesimin gücünün daha da artmasını sağlamıştır. Meclis-i Ali-i Tanzimat yüksek dereceli bürokratların yer aldığı dönemin en önemli ve fonksiyonel meclislerinden olup, tüm nizamnameleri hazırlamak, hükümete sunmakla görevliydi. Hükümet ise bunları onaylama ve yayınlama mercii durumundaydı (Ortaylı, 2017: 116).

Tanzimat Döneminin mimarlarından Mustafa Reşit Paşa ve ileri gelenler, padişahın yürütme gücünün kullanımına yönelik yetkilerinin azaltılmasını ve bürokrasiye verilmesini istemekteydi. Devletin eski dönemlerdeki gücüne kavuşabilmesinin merkezi yapının güçlendirilmesine bağlı olduğunu düşünen bürokratlar iktisadi, toplumsal ve siyasi alanlarda yetkinin yerel otoritelerce paylaşılmadan merkezde toplanmasını ve sonuç olarak bürokratik-merkeziyetçi bir idari yapının kurulmasını hedeflemekteydi (İnalçık, 1965: 133). Tanzimat bürokratları devletin idari alanında etkin olmanın yanı sıra özellikle eğitim ve adalet alanında etkin olan ulema ve kadıların yetkilerinin de kısıtlanmasını sağlayarak bürokrasiye verilmesini sağlamışlardır. Böylece devlet yönetiminde yer alan kadıların adli görevlerinin dışına çıkmaları önlenirken ulemaların da eğitimdeki tekellerine son verilmiştir. Sonuç olarak padişahın siyasi olarak etkinliğini sürdürdüğü devlet idaresindeki güç, bürokrat merkezli oluşuma geçmiştir (Eryılmaz, 2010: 158).

Devlet idaresindeki gücün zaman içinde yapılan reformlarla birlikte padişah merkezli tekil idareden alınarak bürokrat grubunun (Bab-ı Ali'nin) eline geçmesi, reform karşıtlığını da beraberinde getirmiştir. Padişah ve ailesi, ulema ve seraskerlik mensupları iktidarın kendilerine vermiş olduğu nimetleri kaybetme tehlikesi içerisine girdiklerinden zamanla belirli konularda ittifak ederek reformlara direnç göstermişlerdir. Bab-ı Hümayun, Bab-ı Meşihat ve Bab-ı Serasker adı verilen bu gruplar reform öncüsü Tanzimat bürokrat ve yöneticilerine karşı reformlara dayalı tepkilerini ortaya koymuşlarsa da bir kazanç elde edememişlerdir (Shaw and Shaw, 1983: 102).

Morstein Marx'a göre Tanzimat dönemindeki çağdaşlaşma süreci içerisinde bürokrasinin idari konumu fonksiyonel olarak değerlendirildiğinde "statü elit" konumundan "işlevsel elit" konumuna geçtiğini vurgulamaktadır. "Statü elit" kavramında bürokratlar bürokrasinin birçok fonksiyonunu bir arada gerçekleştirmeye çalışmakta, mali ve idari söz sahibi olduklarından hem toplumsal hem de yönetim açısından değerlendirildiğinde saygınlık bakımından önemli bir konumda görülmektedir (Marx, 1963: 57).

3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilerek yürürlüğe giren Tanzimat Fermanı ile başlayan dönem, 23 Aralık 1876 tarihinde II. Abdülhamit tarafından ilan edilen I. Meşrutiyet'e kadar devam etmiştir. 1876 tarihinde yürürlüğe giren Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası iki meclisli bir yapıya dayanmakta, seçilmiş üyelerden oluşan Mebusan Meclisi ve atamayla işbaşına gelen Ayan Meclisi şeklinde bölümlendirilmiştir. Bu dönemde seçimle gelen Mebusan Meclisinin yetkileri arasında hükümeti düşürme yetkisi bulunmamakla birlikte, padişahın meclisi feshetme yetkisi ve kanunlarla ilgili onay hakkı bulunmaktadır. Bu dönemde padişahın mutlak yetkisinin devam ettiğini ve son sözün padişaha olduğunu söylemek mümkündür (Öztürk, 1993: 40).

Tanzimat dönemi ve I. Meşrutiyet'in ilanından meclisin feshine kadar geçen sürede devletin idari gücü bürokratlara kaymışsa da, meclisin feshiyle birlikte bu güç tekrar padişaha geçmiştir. Tanzimat dönemi boyunca devletin yönetiminde tamamen etkinlik kazanan üst bürokrasi grubu, siyasi otorite olarak kabul edilen ve devletin kuruluşundan bugüne kadar mutlak güç sahibi olan padişahı (Abdülaziz'in yerine V. Murat, V. Murat'ın yerine II. Abdülhamit) belirlemeye kadar varan etkinlik kazanmıştı (Shaw and Shaw, 1983: 206-210).

Yönetimin tek elde toplandığı ve paylaşılmadığı, kararların hızlı alınarak uygulamaya konulduğu bir idari sistem kurmak isteyen II. Abdülhamit, Tanzimat Döneminde kamu politikalarının belirlenmesinde etkili Sadrazam ve bakanların yetkilerini kendinde toplayarak bu makamlardakilerin yürütme gücünün kullanılmasındaki yön verici uygulamalarını ortadan kaldırmıştır. II. Abdülhamit, bürokratların etkinlik kurmalarını engellemek için hafiye ve rapor uygulamaları, sürekli yer değiştirme yöntemlerini hayata geçirmiştir (Shaw and Shaw, 1983: 263-270).

II. Abdülhamit, Tanzimat Döneminde bürokratların idari güç olarak elde ettiği yetkileri kendinde toplayarak hem bürokratik egemenliğe darbe vurmuş hem de halkın talep ve beklentilerinin neler olduğuna yönelik bilgiyi kurduğu haber alma sistemiyle öğrenerek hizmet anlamında istenilenleri verebilmiştir. Bu dönemde kurulan ve faaliyetlerine başlayan okullarla ihtiyaç duyulan subay, doktor, eğitmen başta olmak üzere hemen her alanda nitelik olarak iyi yetişmiş insan gücüne ulaşılabilmektedir. Bürokrasinin etkinlik kurduğu Tanzimat Döneminde idari sistemin yürütücü gücü padişahın Bab-ı Ali bürokratları adı verilen kişilere geçmekteyken, 1878 yılından itibaren II. Abdülhamit'in iktidarında tekrar padişaha geçmiştir. Tanzimat Döneminde iktidarı kullanan bürokratları denetleyecek makam yine bürokrasi iken, I. Meşrutiyet döneminde bürokratlar padişah tarafından bizzat denetlenme durumuyla karşı karşıya kalmışlardır.

1876 yılında Anayasanın kabul edilmesi ve Mebusan Meclisi'nin açılmasıyla devletin yönetim biçimi monarşiden meşrutî monarşiye geçmiştir. Temel hak ve özgürlükler anayasal güvenceye kavuşturulurken, padişahın hukuki olarak devlet idaresinde yürüttüğü iş ve işlemlerdeki konumu sorumsuz olarak kabul edilmekteydi. Böylece padişahın devlet idaresindeki durumu bir anlamda anayasa ile tescil edilmekteydi (Aykaç, 1997: 154). Anayasada padişahın yasama ve yürütme alanlarındaki görevlerine bakıldığında oldukça geniş yetkiye sahip olduğu görülmektedir. Padişah Anayasanın 7. maddesinde belirtildiği üzere yürütme organında görev alacak kişileri atama ve gerektiğinde görevden almaya, meclisi toplantıya çağırma ve feshetme hakkına sahip olup, bakanların sorumlu olduğu tek makam olarak yine öne çıkmaktadır. Yine Anayasanın 113. Maddesine göre padişah tarafından ihtiyaç duyulduğunda olağanüstü hâl ilan etme ve belirli kişileri sürgüne gönderme yetkisi de bulunmaktadır (Shaw and Shaw, 1983: 220). Mebusan Meclisinde bir konunun görüşülebilmesi için padişahın izni gerekli olup, bir kanunun kabulü ve yürürlüğe girebilmesi için üyeleri padişah tarafından atanan Ayan Meclisinin de kabulü ve son olarak padişahın onayı gerekmektedir (Sencer, 1984b: 58).

II. Abdülhamit devletin işlerliği konusunda yetkilerin hemen hemen tümünü kendi uhdesinde toplamış olmakla birlikte, bu işlerliği sağlayabilmek bürokrasinin yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Merkezi idarede bürokratların söz hakları azaltılmış ve padişah belirleyici konumda bulunmasına rağmen bürokratik sistem güçlenmiş ve yaygınlaşmıştır. Devletin içinde bulunduğu sıkıntılı süreçten ve sorunlar sarmalından kurtulması için geçmiş dönemlerde eğitim, yönetim, ekonomi, askeri ve diğer alanlarda başlatılan reform çabaları bu dönemde devam ettirilerek tamamlanması sağlanmıştır (Lewis, 1984: 177). II. Abdülhamit devletin yönetimi noktasında idari gücün paylaşılmasını merkezi otoritenin etkinliğini olumsuz anlamda etkileyeceğini düşündüğünden parlamento yerine kendisine askeri, idari, siyasi, dini konularda danışmanlık hizmeti verebilecek komitelerden faydalanma yolunu tercih etmiştir (Tataroğlu, 1997: 64-65).

Osmanlı Devleti'nde ilk siyasi örgütlenme olarak ortaya çıkan Yeni Osmanlılar, modern akımlardan son dönemde gelişen liberalizm ve İslamcılık gibi ideolojilere kaynaklık ettiği gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin (İTC) doğuşuna da öncülük etmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında Yeni Osmanlılar örgütünde bulunmuş

kişilerin İttihat ve Terakki Cemiyeti'nde de bulunması ve İTC'nin teşkilatlanmasında önemli rol üstlenmeleridir (Mardin, 1996: 31). Kurucuları arasında İshak Sükûti, İbrahim Temo, Abdullah Cevdet, Mehmed Reşid ve Hikmet Emin isimli kişiler olan İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ilk nüveleri 1889 yılında Askeri Tıbbiye Mektebi'nde kurulan İttihad-ı Osmanî Cemiyeti (Osmanlı Birliği) ile oluşmuştur. İttihat ve Terakki Fırkası (İTF), Aydınlanma ve Fransız Devrimi geleneklerine sıkı sıkıya bağlanarak, pozitivistten ve Büchnerci bir maddecilikle karışık, popüler bir düşünceden ilham almıştır. Zürcher (2003: 303)'e göre; İTF'nin kurulmasında rol alan Jön Türkler çağdaş eğitim almış bürokrat ve asker kökenli kişilerden oluşan bir topluluktur. Bu topluluk devleti ve sosyal yapıyı gün geçtikçe etkisi daha da artan milliyetçi düşüncelere göre modernleştirmeyi ve güçlendirmeyi istemiş, bu gerekçelerle de 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanını sağlamışlardır. II. Abdülhamit'in 1908 yılında tahttan indirilmesinin ardından 31 Mart Vakası ile idari sistemin gücünü ele geçiren İttihat ve Terakki Cemiyeti 1913 yılındaki Bab-ı Ali Baskını ile devlet yönetimine tamamen hâkim olmuştur. Bu dönemde kamusal alanda özgürlükler artarken, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma, dernek kurma gibi alanlarda serbestlikler sağlanmıştır (Ahmad, 2010: 62).

I. Meşrutiyet Dönemi Kanun-i Esasi'nin ilanı ve Meclis-i Mebusan'ın açılmasıyla 23 Aralık 1876 tarihinde başlamış, II. Abdülhamit tarafından 1878 yılındaki Osmanlı- Rus Savaşı gerekçe gösterilerek meclisin kapatılmasıyla sona ermiştir. Parlamentoyu kapatan ve yetkilerini askıya alan II. Abdülhamit, devlet idaresindeki tüm yetkileri kendinde toplayarak "istibdat dönemi" olarak adlandırılan dönemi başlatmıştır. 1908 yılında II. Meşrutiyet ilan edildiğinde Kanun-i Esasi yürürlükte olsa da, işlevselliğinden uzak olduğu için Anayasada birtakım değişiklikler yapıldı. Anayasa değişiklikleriyle Osmanlı Devleti'nde ilk kez parlamenter sisteme geçilmiş, padişahın yetkileri kısıtlanmış, bakanlar sadrazam tarafından belirlenmeye başlamıştır (Aykaç, 1997: 159).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi boyunca etkinlik kuran bürokratlar grubu, I. Meşrutiyet döneminde padişahların seçilmesinde etkili olacak düzeye gelse de, 1878 yılında başlayan ve 1908 yılına kadar devam eden II. Abdülhamit dönemi boyunca siyasal anlamda etkinliklerini kaybetmişlerdir. Asker ve sivillerden oluşan bu bürokratlar, eski dönemdeki güçlerine kavuşabilmek için II. Abdülhamit'e muhalefet etmişlerdir. Bu gruplar 1908 yılından itibaren İTC ile hareket ederek devlet yönetiminde tekrar etkin olmuşlardır (Öztürk, 2017: 301-302).

31 Mart Vakası sonucunda İttihat ve Terakki Cemiyeti devlet yönetiminde siyasal anlamda etkinlik kurmaya başlamış, 1913 yılında yapılan baskı ve sindirme politikalarının uygulandığı seçimlerle (sopalı seçimler) devlet yönetimini ele geçirmiştir. Burada önemli olan husus padişah seçiminde belirleyici gücün meclis ve bürokratlar olması ile ordunun siyasete karışarak devlet idaresine ortak olması durumlarıdır (Öztürk, 2017: 302-303). "Bab-ı Ali Baskını" sonrası siyasal iktidarı ele geçiren daha çok asker kökenli İTC mensupları ile yönetimdeki etkinlik orduya geçmiştir (Eryılmaz, 2004: 135-136). İttihat ve Terakki Cemiyeti mensupları iktidarlarını sağlamlaştırmak adına baskı, sindirme yöntemlerine başvurması nedeniyle eleştirdikleri II. Abdülhamit dönemi uygulamalarını kendileri de gerçekleştirerek eleştirilerin hedefi olmuşlardır. 1913 yılında Talat, Cemal ve Enver Paşaların öncülüğünde gerçekleşen ve "Bab-ı Ali Baskını" şeklinde ifade edilen olay neticesinde devlet yönetiminde etkin olan ancak daha çok arka planda işleri yürüten İTC bu olaydan sonra açıktan devlet idaresini ele geçirmiştir. Sadrazamların belirlenmesi ve devlet işlerinin görülmesi başta olmak üzere her alanda etkinlik kuran İttihat ve Terakki, devletin geleceğini direkt olarak ilgilendiren hayati olaylar da dâhil olmak üzere söz söyleme hakkına sahip olmuştur (Öztürk, 2017: 304-306).

II. Meşrutiyet Dönemi bürokrasi-siyaset ilişkilerini değerlendirilirse; 1878 yılında kapatılan meclisin 1908 yılında tekrar açılarak halkın parlamento aracılığıyla yönetime ortak edilmesi ve siyasal gücün padişahın tekelinden çıkarıldığı yetkilerinin bir kısmının azaltıldığı ve paylaşıldığı görülmüştür. Ancak 1909 yılında ordunun siyasete karışarak etkin bir güç olarak ortaya çıkması ve İTC mensuplarının da asker kökenli olması sonucu iktidarı ele geçirmesi şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve hukuka dayalı bir idari yönetimin kurulmasının önündeki en büyük engel olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin siyasal anlamda bir egemenliği söz konusudur. Ancak bu durumun Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu sorunlar sarmalının içinden çıkmasına yardımcı olmaktan çok uzak ve hatta işleri daha da karmaşıklaştıran bir durum oluşturduğunu söylemek mümkündür.

4. TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

Osmanlı Devleti'nin I. Dünya Savaşı'nda yenilmesiyle başlayan ve işgal durumuyla devam eden süreç, Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşlarının Anadolu'da başlattıkları bağımsızlık hareketi sonucu değişime uğramış, bu

durum yurdun dört bir yanında kabul görek yeni devletin temelleri Ankara'da atılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti kurumsal yapısı ve sistemini olağanüstü şartlardan olan savaş ortamında oluşturmak zorunda kalmıştır. Osmanlı Devleti'nin bakiyesi ve bulunduğu topraklar üzerinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti, idari sistem başta olmak üzere merkeziyetçi yapılanma, ekonomi ve siyasal alanlardaki gelişmeler gibi birçok alanda geleneksel devlet kurumlarını belirli değişikliklerle kendi bünyesine devralmıştır. Ayrıca bürokrasi kurumuna ve bürokratlara ait pozitif ve negatif değerleri de devralarak bürokratik yapılanmasını gerçekleştirmiştir (Yalçındağ, 1987: 55).

Yeni Türk Devletinde siyaset ve bürokrasi ilişkileri dönemsel açılarından farklılık göstermektedir. Bu dönemlere bakacak olursak; Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde Tek Parti Dönemi, Demokrat Parti dönemi, 27 Mayıs'tan 12 Eylül'e kadarki süreçte Darbeler arası dönem, 12 Eylül Askeri Darbesinden Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesine kadar geçen dönem siyaset-bürokrasi ilişkileri aşağıda ayrıntılarıyla birlikte ele alınmaktadır.

4.1. Tek Parti Hükümeti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş felsefesi olarak kişisel egemenlik yerine milli egemenliği temel aldığından Osmanlı Devleti'nde var olan kurumların bazıları kapatılma yoluna gitmiş, bazıları ise dönüşüme uğramak zorunda kalmıştır. Milli egemenliği temel hedef olarak alan Atatürk ve arkadaşlarından oluşan yeni devletin yürütme gücü, Osmanlı'dan devralınan miras nedeniyle bürokraside görev almakta olan kimi bürokratların yeni devlete olumsuz bir bakış açısıyla yaklaşmasına neden olmuştur. Bu yüzden yeni devletin temel değerlerini benimseyen ve kurumsal yapılanmalarını gerçekleştirecek bürokratlara gereksinim duyulmuştur (Heper, 1974: 101).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile Osmanlı'dan kalan ve padişaha aidiyet duygusu ile bağlı olan bürokratların yerine yeni devletin kuruluş felsefesine uygun hareket eden, reformları geliştirerek gerçekleştirecek, iktisadi kalkınmada rol alacak, devrimleri hem gerçekleştirecek hem de halka kabullendirme görevini yüklenecek bürokrasi grubu oluşturulmuştur. Devletin ilk dönemlerinde bürokratlar hukuki güvenceye kavuşmuş ve kuruluş yıllarında ön plana çıkarak gıpta ile bakılan sosyal statüye sahip olmuşlardır (Göküş, 1999: 68).

Cumhuriyetin ilk yıllarında idari kadrolarda işleri gerçekleştirecek nitelikli eleman yokluğu Osmanlı Devleti'nde görev almış bürokratların Anadolu'ya geçerek görev almalarıyla aşılmaya çalışılmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde görev alan üst düzey askerlerin %93'ü, bürokratların ise %82'si Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından sonra geçmişte bu devlette görev alan kişilerdir (Özbudun, 1995: 8). Osmanlı Devleti ile karşılaştırıldığında Türkiye Cumhuriyeti Devleti, yönetim biçimi açısından birbirine tamamen zıt olduğu ve yeni devlette görev alan bürokratlar yeni sistemle uyuşmadığı için yenilenmeye ihtiyaç duyulmuştur. Cumhuriyete bağlılığı esas alan yeni sistem bürokratları, devletin siyasal görevini gerçekleştirme ve koruma alanlarında rol oynamıştır. Bürokratların özellikle 1930'ların sonunda iktidardaki Cumhuriyet Halk Fırkasının devlet-parti bütünleşmesi sonucu etkinlikleri artmış; ancak işlevsel verimlilikleri düşmüştür (Heper, 1983: 298).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında bürokratik, toplumda saygın ve önemli bir konuma sahip olma şeklinde değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede bürokratların daha çok asker kökenli olması nedeniyle milli mücadelede görev almaları, iktidara sahip olmaları, Atatürk ilke ve inkılablarının savunulması ve halka benimsetilmesi aşamalarında görev almaları önemli etkenler olarak yer almaktadır. Savaş dönemi olması ve iş imkânlarının yetersizliği nedeniyle bürokrasinin getirisinin de iyi olması nedeniyle istihdam alanı olarak öne çıkması, bürokratları halkın nazarında daha da önemli konuma yükseltmiştir (Şaylan, 1974: 75).

Çoğunluğu asker kökenli olan ancak sivil kökenlilerin de yer aldığı yeni Türk Devletinin kuruluş döneminde yönetim gücünü elinde bulunduran bürokratlar, 1930'lu yıllara kadar ekonomi dışındaki alanlarda etkinlik kurmuştur. Bu tarihten itibaren uygulanmaya başlanan devletçilik politikası ile ekonomi alanında da belirleyici bir konum kazanmıştır (Şaylan, 1984: 301). Devletin idari, askeri, ekonomi alanlarında söz sahibi olan ve siyasi olarak rakipsiz konumda bulunan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), dünya konjonktüründe yaşanan gelişmeleri kendi lehine değerlendirmeyi bilmiştir. CHP devletin partisi olmaktan ziyade parti devleti şeklinde hareket ettiği için bürokraside görev alan hemen hemen tüm memurlar parti üyesi gibi hareket etmişlerdir (Karpat, 1967: 68).

Cumhuriyet Halk Partisi'nde genel sekreterlik görevine 1931 yılında başlayan Recep Peker ile CHP'nin devlet sistemi ve işleyişindeki ağırlığı daha da artmıştır. Cumhuriyetin altı ana prensibi olarak belirlenen ilkelerin 1935 yılında gerçekleştirilen parti kurultayında kabul edilmesi sonrasında parti ile devletin bütünleştiğini söylemek mümkündür. Bu yeni dönemle CHP'nin genel sekreterinin aynı zamanda içişleri bakanı olarak atandığı, il başkanı olarak görev yapan kişilerin de aynı zamanda vali olarak görev aldığı görülmektedir. Böylece devletin

partisi olarak görev alması beklenen CHP siyasi güç başta olmak üzere idari, askeri, ekonomi ve diğer alanlardaki gücün de sahibi olduğundan tüm yetkileri tekelinde toplayarak devleti adeta bir parti devletine dönüştürmüştür (Ahmad, 1995: 94).

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruculuğunu üstlenen ve devletin örgütlenmesinde rol oynayan Mustafa Kemal Atatürk'ün de lideri olduğu çekirdek kadro devletin tüm yetkilerini ellerinde toplamak istemişlerdir. Bunun gerekçesi olarak yeni devletin örgütlenmesinde milli egemenliği temel alan sistem değişikliğinin sekteye uğramasına izin vermeden istenilen şekilde kurumsallaşmanın sağlanmak istenmesi gelmektedir. Bu dönemde bürokrasi ile siyasetin iç içe geçmekten çok öteye gittiğini söylemek mümkündür. Partide üst düzeylerde görev alan kişilerin aynı zamanda devlet teşkilatında da en önemli görevleri üstlenmekte olması, siyaset ve bürokrasinin geçmiş dönemlerde yaşanan birbirine rakip olma durumlarını ortadan kaldırmıştır. Her iki alanda görev yapan üst düzey bürokrat ve siyasiler devletin gücünü aynı zamanda partinin gücüne dönüştürmüş ve idare-siyaset arasında var olan ayırım ortadan kalkmıştır.

Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1935 yılında gerçekleştirdiği kurultay sonrasında 18.06.1936 tarihinde aldığı genel kurul kararıyla bürokrasi ve siyaset alanlarını ilgilendiren birtakım kararlar alınmıştır. Bu kararlara bakıldığında;

- ✓ İçişleri Bakanı aynı zamanda partinin genel sekreterlik görevini üstlenmekte ve parti yönetim kurulu üyesi olmaktadır,
- ✓ İllerde parti il başkanlıklarına ilin valisi memur kılınmaktadır,
- ✓ Devletin denetim mekanizmasında görev alan müfettişler devlet mekanizmasının işlerliği ve kontrol edilmesi yetkisinin yanında parti teşkilatlarının da işlerlik ve denetimlerine yetkili kılınmaktadır,
- ✓ Genel kurul kararında alınan tüm bu kararların takip edilmesi yetkisinin parti genel sekreteri ve aynı zamanda içişleri bakanı olan kişide bulunacağı vurgulanmaktadır (Koçak, 1996: 16).

Devlet-Parti bütünleşmesi sonucu devletin tüm kademelerinde etkinlik kurma şansını elde eden Cumhuriyet Halk Partisi ve yetkilileri, sisteme taraf olmayan ya da sisteme alternatif sunma gerekçesi oluşturabilecek hiçbir oluşuma izin vermemiş, faaliyette olanları ise çeşitli gerekçelerle kapatmıştır. 1937 yılında Anayasaya daha önce parti kongresinde kabul edilen altı temel ilke dâhil edilerek bu çerçevede yapılan tüm işlemler hukuki bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır. 1939 yılına gelindiğinde ise CHP'nin 5. Kurultayı'nda devlet-parti bütünleşmesi ile ilgili daha önceden alınmış kararlardan vazgeçilmeye çalışılmıştır (Ahmad, 1995: 102). Kurultayda bu şekilde karar alınmasına rağmen il idaresinin başı konumunda bulunan valilerin parti ile ilişkileri devam etmiş, partinin idarecisi gibi eylem ve söylem şeklindeki faaliyetleri sürmüştür.

Parti yetkililerinin il ve ilçelere gönderdikleri belgelerde bu konuyla ilgili olarak şu tarz ifadeler bulunmaktadır. "... Esasen parti ve hükümetin yüksek bir memuru olan vali arkadaşlarımızın şimdiye kadar olduğu gibi bundan sonra da teşkilatımıza azami yardım ve himayede bulunmalarını tabii buluyorum..." (Yetkin, 1983: 178). Yine başka bir ifadeyle "Hiçbir hadise ve tesir önünde sarsılmayan bir hükümet otoritesi kurmak ve işletmek üzerinde çalışırken, partinin bağrından doğan hükümet teşkilatı ile parti teşkilatının daima birbirini tamamlayıcı bir birlik olduklarını dikkatle göz önünde tutulup tutulmadığının" kontrol edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Koçak, 1996: 96).

Tek parti iktidarının 1920'li yıllardan 1940'lı yılların ortalarına kadar olan süreci değerlendirildiğinde siyaset ve bürokrasi ayırımı yapmanın pek de mümkün olmadığı görülmektedir. Bu dönemde siyaset ve bürokrasi kurumları iki farklı paydaş olmasına rağmen tek merkezden idare edilmesi ve aynı kişilerin her iki alanda da görev alması nedeniyle, bu kurumların iç içe geçmesi sonucu ayırımlarını güçleştirmiştir. Bu dönemde bürokrasinin siyaset kurumunun etkisinde kalması nedeniyle güç ve alan kaybettiğini; fakat siyasi amaçlarla daha çok ön plana çıktığı görülmektedir. Bürokratik alanda yeniden güç kazanmanın ancak 1940'lı yılların ortalarından itibaren dünyada yaşanan değişimlerin ve mevcut siyaset bürokrasi kurumlarında görev alanların etkisi sonucunda gerçekleşmeye başladığı bilinmektedir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında başta Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü olmak üzere öne çıkan yetkili kişilerin çoğunluğu asker kökenli kişilerden oluşmaktadır. Asker kökenli olmaları dolayısıyla devletin şekillenmesi ve bürokrasideki önemli makamlarda da bu kişiler yer almıştır. Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatının ardından siyasetin zirvesine geçen İsmet İnönü döneminde sivil bürokrasiye önem verilerek askeri bürokrasinin etkisi kırılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede gerçekleştirilen en önemli faaliyetlerden biri çıkarılan kanunla Genel Kurmay Başkanlığı'nın özerk yapıdaki durumuna son verilerek Başbakanlığa bağlı bir kurum olması sağlanmıştır. Böylece Genel Kurmay Başkanlığının doğrudan diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, bakanlıklarla iletişime geçmesine son verilerek bu görev Başbakanlık üzerinden sağlanmaya çalışılmıştır. Bu

durum askeri bürokrasinin ve vesayetin etkisinin azaltılmasına yönelik önemli bir parametre olarak görülmekte, sivil bürokrasiye de askeri bürokrasi üzerinde otorite kurma hakkı vermektedir (Göküş, 1999: 92).

Siyasi bir kişilik olan CHP Genel Sekreterinin 1935 kongresinde alınan kararlar aynı zamanda hükümette işleri bakanı olarak görev yapması usulünden 1943 yılında gerçekleştirilen bir diğer kongrede vazgeçilmiştir. Böylece siyasi ve bürokrasi alanları birbirinden ayrıştırılmaya çalışılmıştır (Koçak, 1996: 321). Çok partili hayata geçişin ilk yıllarında halen iktidarda bulunan CHP, daha önceleri tek elde topladığı bürokratik ve siyasi güçleri paylaşma yolunu tercih etmeye başlamıştır. Bu çerçevede mahalli alanda yapılması öngörülen hizmetlerin kanunlar çerçevesinde yerel idarelere bırakılmasını sağlayan geniş yetkiler vermiştir. Kamu alanında çalışan memurların liyakat temelinde işe alınmalarını gerçekleştirmiştir. Ayrıca memurların özlük haklarının ve mali imkânlarının düzenlenmesine yönelik çalışmalar yaparak tüm vatandaşlara eşit şekilde yaklaşmak için siyasi partilere girişlerini yasaklamışlardır (Tunaya, 1952: 588).

Tek Parti dönemi bürokrasi-siyaset ilişkisi genel olarak değerlendirildiğinde dönemin doğal şartları neticesinde bürokratlar genel olarak asker kökenli olsa da, sivil kökenli bürokratlar da görev almışlardır. Bürokratlar yeni kurulan devletin temel felsefesini benimseyerek bu durumu içselleştirmiş, siyasi iradeyle birlikte hareket ederek devrimleri destekleme yoluna gitmişlerdir. Tek Parti dönemi bürokrasinin etkili ve verimli olmaktan ziyade yönetime odaklı ve siyasi irade temelinde şekillendiği görülmektedir. Osmanlı Devleti döneminin devamı niteliğinde geleneksel bir bürokrasi anlayışı sergilendiği ve hukuki-rasyonel bürokrasinin tam anlamıyla ortaya konulmadığı görülmektedir (Yılmaz, İnankul ve Doğan, 2013: 279). Çağdaş anlamda bürokrasi anlayışının hedeflendiği bu dönemde bürokrasi genişlemeye başlamış ve siyasi iradenin yanında diğer bir güç olmuştur. Sonuç olarak bürokrasi siyasetle birlikte sürece dâhil olarak kamu politikalarında söz sahibi olmaya başlamıştır.

4.2. Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

1940'lı yılların ortalarında dünyada yeni dengeler kurulurken Türkiye'de de siyasi anlamda değişimler başlamıştır. Bu çerçevede Celal Bayar önderliğinde geçmişte CHP'de siyaset yapan vekillerden oluşan kişiler tarafından Demokrat Parti (DP) kurulmuştur. CHP ve DP'nin katıldığı 1946 yılında yapılan seçimlerde siyasi iktidar değişmesine de, birden fazla partinin seçime katılması sonucu demokratik anlamda bir adım atılmıştır. Bu seçimlerde açık oy-gizli sayım metodu benimsenmişse de 1950 yılında yapılan seçimlerde gizli oy-açık sayım metoduna dönülerek vazgeçilmiş, 1950 seçimleri DP'nin zaferi ile sonuçlanmıştır (Öztürk, 2017: 318).

1950 yılında iktidara gelen ve kesintisiz olarak 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesine kadar iktidarı elinde tutan DP ve partinin yetkilileri seçimler öncesinde bürokrasiye yönelik olumsuz söylemlerden kaçınmışlardır. Bu durumda, uzun yıllar boyunca iktidarı CHP ile paylaşan ve atamaları bu parti tarafından gerçekleştirilen bürokratlarla çatışmadan kaçınılmak istenmesi yatmaktadır. Bürokrasinin gücünü hafife almayan ve onlara yönelik ilk zamanlarda keskin bir yaklaşımdan kaçınan DP yetkilileri, kendi sistemlerini oluşturmak için zaman kazanma yoluna gitmişlerdir. Hatta Demokrat Parti bürokrasiye yöneltilecek eleştirilerden de kaçınarak bunları Cumhuriyet Halk Partisi'ne yöneltmiş, bürokratlara da önceki dönemlerde yaptıklarından soruşturmaya tutulmayacaklarına dair güvence vermiştir. Demokrat Parti iktidarı döneminde bürokrasiye ve bürokratlara olan bakış açısı, CHP iktidarı döneminde görevde olmaları ve onların ortağı olarak görülmeleri nedeniyle olumsuzdur. DP'nin iktidara gelmesiyle güç ve itibar kaybeden bürokrasi mekanizması, zaman içinde siyasetin ve siyasetçilerin ön plana çıkmaya başlaması ve kamuya hizmet etmede araç olarak görülmeye başlanmasıyla daha da itibar kaybetmiştir (Eryılmaz, 2004: 143-145).

Bürokrasi bu dönemde siyaset mekanizması ile fikir ayrılıkları yaşamaya başlamıştır. DP iktidarı halkın ihtiyaç ve taleplerini önceleyen, ekonomik olarak piyasa mekanizmasına önem veren ve bunu yaparken de bürokrasiyi bir araç olarak gören bir anlayışa sahiptir. Bürokrasi ise önceki dönemlerde olduğu gibi siyasetin hemen yanında ikinci bir otorite olmayı ve söz hakkının olmasını isteyen, DP iktidarının ekonomi politikalarından rahatsız olan bir tutum sergilemekteydi (Eryılmaz, 2004: 145-146). DP iktidarı döneminde meclisten çıkarılan bir yasa ile yapılan işler yasal güvenceye kavuşturulmaya çalışılmıştır. Daha çok siyasi ve keyfi nedenlerle gerçekleştirilen görevden almalar "görülen lüzum üzerine" kavramı altında yapılarak çalışılmak istenmeyen kamu görevlileri bakanlık emrine alınmıştır. Bakanlık emrine alınan ve 6 ay içinde yeni bir göreve başlatılmayan kamu görevlileri emekliye sevk edilmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 78).

DP döneminde bürokratların yetkileri azaltılıp kısıtlanarak sivil bürokrasinin devletin yönetim gücü üzerindeki etkisi kırılmaya çalışılmıştır. Ancak iktidarın kendisi gibi düşünmeyen ve sorun çıkararak bürokratları görevden uzaklaştırma ve emekliye sevk etme girişimleri başta olmak üzere bu çerçevede yaptıkları geçici bir süreyle işe yaramışsa da, sivil bürokrasi tam anlamıyla etkisizleştirilememiştir. Ekonomik ve siyasi anlamda güç ve itibar

kaybeden sivil bürokrasi, askeri otorite ve üniversitelerde görev yapan aydınlar kaybettiklerini geri alabilmek için birlikte hareket etmiş ve 27 Mayıs Askeri Darbesine giden yolun taşlarını birlikte döşemişlerdir. Askeri darbe sonucunda ise Demokrat Parti iktidardan uzaklaştırılarak yetkilileri çeşitli cezalara çarptırılmıştır (Eryılmaz, 2004: 147).

DP'nin bürokrasiye bakışı, tek parti döneminden kalan ve ayrıcalıklı bir yapısının olduğuna inandığı için mesafeli ve olumsuzdur. Memurların statü ve konum itibarıyla halka hizmetten uzak ve ayrıcalıklı bir hal alması nedeniyle halkın şikâyet ve taleplerini dikkate alan DP seçim beyannameleri, kongreler ve tüzüğünde bu denli ifadeler oluşturmuşsa da iktidara geldiğinde uygulama yönünden eksik kalmıştır. DP yetkilileri bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından devlet başkanlığı ile parti başkanlıklarının aynı kişide olmasının tarafsızlığa gölge düşüreceğini ifade ederek eleştirmiş ve bu durumun karışıklıklara sebebiyet vereceğini vurgulamıştır.

DP, bürokrasi ve bürokratların CHP döneminde siyasetle iç içe geçmiş olmalarından duyulan rahatsızlık ve halka sunulan hizmetlerde yaşanan olumsuzlardan dolayı programında “Devlet memurlarının seçimlere iştirak dışında hiçbir siyasi faaliyette bulunmamaları ve siyasi partilere girmemeleri lüzumuna kaniyiz. Yalnız yükseköğretim mensupları mesleklerinin mahiyeti itibarıyla, bunlardan müstesnadırlar” (madde 11). Kamu görevlilerinden sadece yükseköğretimde görev alan kişilere siyasete girme ve uğraşma konusunda salahiyet tanınırken, diğer kesimlere yönelik hiçbir ayrıcalık tanınmamıştır.

Demokrat Parti, kamu görevlilerinin yürütmekte oldukları iş ve işlemlerde keyfi uygulamalarda bulunmasından kaçınmak amacıyla memurların haklarının ve sınırlarının belirlenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu duruma yönelik parti programında “İyi bir idare cihazı kurabilmek için, vazifenin icap ettirdiği salahiyetle mesuliyet hudutlarını kesin olarak tayin eylemek şarttır. Bütün salahiyetlerin mahdut ellerde toplanması ve mesuliyetin zaafa uğraması neticelerini doğuran bürokratik zihniyet ve usullerin terki lüzumuna kaniyiz” (madde 19) ifadesi yer almıştır.

Merkezi idare dışındaki taşrada illerin idaresinde görevli olan amir ve memurların yetkilerinin genişletileceği (madde 20) ifade edilerek, iş ve işlemlerin daha hızlı sonuçlandırılmasına çalışılmıştır. Devletin idari sisteminde görev alan tüm kesimlerin hizmet odaklı bir tavır sergilemeleri istenerek, planlı ve programlı hareket etmeleri üzerinde durularak bürokratlar siyasetin tamamen dışında tutulmaya çalışılmıştır. Memurların devletin yönetim perspektifi içerisinde çok önemli bir misyon yüklendiği belirtilerek halka hizmet anlayışına dayalı hareket etmeleri üzerinde durulmuştur. Bunun yanında memurların içinde buldukları dönem ve sonraki zamanlarda geçim sıkıntıları yaşamadan, özlük haklarının tam olarak korunduğu tayin, ceza ve terfilerinin objektif kıstaslarla gerçekleştirildiği bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır (madde 23).

1950 seçimleri sonucunda iktidara gelen DP lideri Adnan Menderes, bürokrasinin milletin emrinde ve hizmetinde olması ve memurluğun güvenceli bir meslek haline getirilerek iktidar değişimlerinden etkilenmemesi gerektiğini belirtmiştir. DP iktidara geldikten sonra iktidarı elde tutmak ve kamuya hizmet ulaştırılmasında sorun yaşamamak için CHP iktidarına yakın gördüğü sivil ve askeri bürokrasiye yönelik önlemler almaya çalışmıştır. Bu çerçevede iktidara yönelik komplo içerisinde olduğunu düşündüğü Türk Silahlı Kuvvetleri'nin üst kademelerinde görev yapan 15 general ve 150 albay emekli edilmiştir. Yine DP iktidarı sivil bürokraside valilere yönelik olarak da görevden alma, görev yerlerini değiştirme, merkeze çekme gibi yollarla tasfiye sürecini başlatmıştır.

DP bürokratik alanda tek parti iktidarı döneminde oluşan ve uzun yılların verdiği kökleşmiş bürokratik oligarşinin kırılmasına yönelik hiyerarşik anlamdaki otoritenin azalmasını sağlayıcı tedbirler almaya çalışmıştır. Bu durum zarfında iktidarın milletvekilleri halk ile bürokratlar arasında köprü olmaya çalışmış ve böylece işlerin takip edilmesini sağladıkları için elitist bürokrasi üzerinde baskı unsuru oluşturmuşlardır (Eryılmaz, 1997: 13-61). Menderes hükümetleri döneminde, devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinin ağırlık kazanması sonucu teknik bilgiye ve uzmanlığa dayalı personellerin istihdam edilmesi gerekliliği sonucu geleneksel bürokrat tipinden uzaklaşmaya başlanmıştır. Bu durum tek parti döneminden kalan personellerin yerine DP'nin kendisi için uygun personellerin istihdamını sağlayarak bürokraside kendi ekibini kurması için fırsat sunmuştur (Şaylan, 1984: 89).

Demokrat Parti, iktidarının ilerleyen süreçlerinde bürokrasi üzerinde baskı oluşturmaya ve bürokrasiyi şekillendirmeye başlamıştır. Muhalefetin tepkisine rağmen memurlardan görev başında kalmasına gerek duyulmayan kişilerin belirli şartları taşıması durumunda emekliye sevk edilmeyi ya da görevden el çektilmesini sağlayacak düzenlemeler yürürlüğe sokulmuştur. Bu çerçevede II. Menderes Hükümeti

döneminde vali, vali yardımcısı, kaymakam ve emniyet amirlerinin de aralarında bulunduğu kişiler emekliye sevk edilmiştir.

DP'nin kuruluş sürecinde ve iktidara talip olma aşamasında ileri sürdüğü özgürlük vaat eden düşünce ve felsefelerden zaman içerisinde uzaklaşmaya başlamasında, iktidarını korumak istemesi önemli bir etken olarak görülmektedir. CHP'nin etkin bir şekilde sürdürdüğü muhalefete zamanla genç kesim, üniversite öğretim üyeleri gibi aydın ve bilim alanındaki kişilerin de katılması DP'nin baskıcı yönünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üniversite öğretim üyelerinin DP iktidarını hedef alan olumsuz eleştirileri sonucu bu kesimin siyasi partilere girme ve üye olmaları yasaklanmıştır. Memurlarla ilgili yeni düzenlemeleri yürürlüğe koyarak özellikle CHP'ye yakın ya da seçimlerde oradan aday olan kişilerin görevlerini tarafsızlık ilkesi nezdinde gerçekleştiremeyeceğini öne sürerek tasfiye etme yolunu seçmiştir. DP, böylece kendisine muhalif olan ve değiştirmeyi düşündüğü bürokratları görevlerinden azlederek kendisine bağlı bürokrat grubu oluşturmak istemiştir.

Sonuç olarak DP dönemi bürokrasi-siyaset ilişkisine bakılacak olursa köklü değişikliklerin olduğunu söylemek mümkündür. Bürokrasi tek parti döneminde siyasetle içi içe geçmiş ve iktidarın kullanımında bir paydaş şeklinde görünüm arz ederken, bu dönemde siyasi iradeye bağlı ve geçmişte birlikte hareket etme fırsatı bulduğu muhalif konumundaki CHP ile ilişkisini kesmiş bir görünümde (Şaylan, 1984: 305). Yine bu dönemde genel olarak bürokrasinin güç, itibar, nüfuz ve statüsünü kaybettiği görülmektedir (Göküş, 1999: 186). DP iktidarı dönemi bürokrasi ve siyaset çatışmasına sahne olmuştur; ancak bu dönemde kaybeden kesim bürokrasi ve bürokratlardır. Tek parti iktidarı döneminde gücü elinde bulduran ve topluma hâkim konumdaki bürokrasi görünümünden topluma hizmet etme konumuna geçirilmek istenen bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde uzmanlık seviyeleri yüksek olan tekniker, mühendis, ekonomist kökenli kişilerin istihdam edilmeye çalışıldığı ve geleneksel bürokrasi anlayışından uzaklaşmaya başlandığı görülmektedir (Şaylan, 1984: 303). Siyasi iktidardaki DP döneminde, tek parti döneminde görev alan ve halen görevde bulunan güçlü bürokratlar nüfuzlarını yitirmeye başlamıştır. Bürokrasinin ve bürokratların güç kaybetmesi durumu halk nezdinde oldukça olumlu karşılanarak destek bulmuştur. DP'nin önemli bir güç otoritesi olarak ortaya çıkması sonucu bazı kişiler kendilerini partiyle ilişkilendirerek bürokratlara üstünlük kurmaya başlamış ve kamu yönetiminde hiyerarşinin işleyişine olumsuz etkide bulunmuştur (Alptürker, 2021: 162).

4.3. 27 Mayıs 12 Eylül Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Cumhuriyetin kuruluşundan 1950 yılına kadar devlet, yönetsel anlamda askeri ve onun destekçisi konumundaki sivil bürokrasi tarafından idare edilmiştir. 1950 yılında iktidara gelen DP siyasetteki merkez-çevre ikileminde çevreyi temsil eder konumda ve siyasi güç ilk kez merkez olarak ifade edilen alanın dışına çıkmış görünümde (Şaylan, 1984: 305). Böylece merkezde bulunan bürokrasi pasifleştirilmek suretiyle yönetim alanında sadece uygulayıcı pozisyona itilmiş ve siyaset bürokrasi karşısında tamamen ön plana çıkma şansı elde etmiştir. 1960 yılında askeri bürokrasinin önderliğinde gerçekleşen darbeyle yeni bir dönem başlamıştır. DP'nin iktidarı kullanmadaki anlayışı kayıtsız şartsız millet egemenliğine dayanırken, CHP iktidarın kullanımında askeri ve aydın çevrelerin de bulunmasını istemekteydi. Mustafa Kemal Atatürk'ün hayatta olduğu süreçte siyasi alanın dışında kalan askeri otorite, Atatürk'ün vefatıyla birlikte iktidarın paylaşımında yönetime ortak olma düşüncesi 27 Mayıs 1960 darbesiyle gerçekleşmiştir. CHP'nin Demokrat Parti iktidarına yönelik devlet yönetiminde Anayasanın dışına çıktığını vurgulaması ve sonrasında akademik çevrelerin orduyla birlikte harekete geçmesi, Osmanlıda yaşanan ordu medrese beraberliğinin yasama ve yürütme otoritesini elinde bulduranlara karşı hareketinin Türkiye Cumhuriyeti'ndeki örneği şeklinde değerlendirilebilir (Cem, 2010: 334).

DP'nin iktidardan uzaklaştırılmasında birinci ve itici güç askeri kökenlilerin oluşturduğu askeri bürokrasi olsa da, idari pozisyonda görev alan sivil bürokrasi ile üniversitelerde görevli akademisyenler de destekleyici rol oynamıştır. DP'nin gücü kendi merkezinde toplama ve istediklerini yapabilmesi nedeniyle her şeyi yapar pozisyonda olması sonucunda oluşturduğu baskıcı eylemleri, bürokrasinin ilk fırsatta bu durumu kendi lehine dönüştürüp iktidarı ele geçirmesini sağlamıştır (Öztürk, 2017: 324).

27 Mayıs darbesinin hemen ardından göreve gelen 18 kişilik idari yöneticiden 15 tanesi üst düzeyde görev yapmakta olan bürokrat, iş insanı ve üniversite hocalarından oluşmuştur (Hale, 1994: 111). Kabinede sivil bürokraside görev yapmakta olan kişilere yetki verilmemesi askeri bürokrasinin ağırlığını ve sivil yöneticilere güven duymamasını akıllara getirebilir. 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen darbe, Türkiye'de ileride gerçekleşecek olan yönetim krizlerinde askeri otoritenin yönetime el koymak istemesinin gerekçesini oluşturmuştur. Mustafa Kemal Atatürk'ün Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu ilan etmesinin ardından

demokrasinin yerleşmesi ile ilgili üzerinde önemle durduğu konuların başında gelen askerin yönetim alanının dışında tutulması istemi zarar görmüş ve her yönetim krizinde askeri vesayet ağırlığını kullanarak yetkinin kendi elinde olmasını ya da kendi belirlediği kişilere verilmesini istemiştir (Yazıcı, 1997: 64).

1950 yılında iktidara gelen DP döneminde bürokrasi ve bürokratların yönetim alanına direkt müdahil olma durumları ortadan kaldırılmış ve yönetimde karar verici otorite olma hakları ellerinden alınmıştır. Ancak 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen ihtilalden sonra genelde bürokratların oluşturduğu ve anayasayı hazırlayan Kurucu Meclis, ileriki dönemlerde bürokrasinin yönetim alanının dışına çıkarılmasına neden olacak faktörlerin oluşmaması amacıyla idari mekanizmada bürokrasinin belirleyici olduğu “bürokratik vesayet sisteminin” temellerini atmıştır (Durgun, 2002: 213). Devlet yönetimine ait kamu politikalarının belirlenmesinde, siyasal iktidarı elinde bulunduran siyasal partinin tek otorite olmasının uygun olmayacağı ve otoritenin siyasal iktidarla birlikte diğer idari kuruluşlarla da paylaşılması görüşü savunulmuştur (Ateş, 2007: 67).

1961 ve 1982 Anayasaları ile ulusal egemenlik ilkesi yerleşik konumundan çıkarak değiştirilebilir hale gelmiş (Hafizoğulları, 2001: 73) Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Cumhuriyet Senatosu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile askeri, sivil ve yargı bürokrasisi, idareyi iktidar ile paylaşacak yeni kurumlar olarak göreve gelmiştir (Özbudun, 1995: 41). Askeri bürokrasinin daha etkin hale gelmesi ise 1961 Anayasası ile sisteme dâhil olan MGK ve Genel Kurmay Başkanlığı'nın Millî Savunma Bakanlığı bünyesinden çıkarılarak özerklik kazanmasıyla olmuştur (Durgun, 2002: 213). Ayrıca bu dönemde subayların maaş ve sosyal imkânlarının düzeltilmesi için Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) kurulmuş (Eryılmaz, 2004: 148) ve 1961 Anayasası ile Yüksek Hâkimler Kurulu oluşturulmuştur (Yüzbaşıoğlu, 2009: 92).

Üniversiteler ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna özerklik verilerek kamuoyunu aydınlatma amacı güdülmüş (Öztürk, 2017: 324; Durgun, 2002: 213), bunun yanı sıra öğretim elemanlarına siyasal partilere dâhil olma hakkı ve kamu çalışanlarına da sendika kurma hakkı verilmiştir (Eryılmaz, 2004: 147-148). 1961 Anayasasında yapılan bu düzenlemelerin sebebi, askeri ve sivil bürokrasinin tepkisi sonucunda siyasetçiler üzerinde bürokratik vesayet oluşturulmak istenmesidir (Sevil, 2005: 133; Öztürk, 2017: 324). Parti temelli siyasetin etkinliğini azaltmak amacıyla hazırlanan 1961 Anayasası bürokrasiye güç ve özerklik kazandırmış, siyasal iktidarın bürokrasi üzerindeki gücünü sınırlandırmıştır (Durgun, 2002: 213; Eryılmaz, 2004: 147). DP döneminde olduğu gibi bir iktidar tekelinin gelecekte de oluşmasının önüne geçmek amacıyla yapılan 1961 Anayasası ile TBMM'nin güç ve yetkisi başka kurumlarla dengelenmek istenmiştir (Eryılmaz, 2004: 147).

Seçilmiş hükümetler karşısında denge unsuru oluşturmak ve parlamentoyu frenlemek amacıyla Anayasal bir kurum olarak Anayasa Mahkemesi kurulmuştur (Erdoğan, 2009: 116-117). Anayasa Mahkemesi kanunların ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasaya uygunluğunu, Anayasa değişikliklerinin Anayasada gösterilen şekil şartlarına uygunluğunu denetlerken 1961 Anayasası'nın 147. maddesi ile de Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri denetlenmektedir (Eroğul, 1998: 204). 1961 Anayasası yasama ve yürütme üzerinde yargı denetimi oluşturarak güçler ayrılığı ilkesini benimsemiştir (Gözübüyük, 1999: 139). Özerklik verilen bu kuruluşlar yönetimin bütünlüğünü bozacak şekilde tasarlanarak yasama üzerinde Anayasa Mahkemesi'nin (Ateş, 2007: 64), yürütme üzerinde ise Danıştay'ın denetim yetkisinin artırılması ile iktidar iş yapamaz bir duruma gelmiştir (Gözübüyük, 1999: 140).

Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) ve hali hazırda uygulamada olmayan Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) asker kişilerin ayrıcalıklı konuma gelmelerini sağlayan ayrı bir yargı düzenlemesidir (Gözübüyük, 1999: 279). İlk kez 1961 Anayasasına eklenen bir maddeyle 1973 yılında hukuk sistemimize giren DGM'ler 1982 Anayasası ile varlığını korumuştur. Bu değişikliklerle kurulan DGM'lerde görevli olacak hâkim ve savcı adayları Bakanlar Kurulunca belirlenip Yüksek Hâkimler Kurulu'na atanacaktır (Gözübüyük, 1999: 141). DGM başkanı ile asıl ve yedek üyelerinin, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından dört yıl için atanmaları sağlanmış, verilen süre sonunda bu kişilere yeniden atama yapılabileceğine ilişkin düzenleme ise 1982 Anayasası ile yapılmıştır (Eser ve ark., 2012: 80).

Menderes hükümetlerinin uygulamalarından rahatsız olan askeri bürokrasi, akademik personel ve anayasa uzmanları tarafından ileride DP'nin uygulamalarına benzer şekilde davranabilecek hükümetlere karşı önleyici bir denetim mekanizması olarak MGK kurulmuştur. Böylece askeri bürokrasi ya da ordu, hükümete ait egemenlik yetkisinin kullanılmasında MGK tarafından söz hakkı olan kurumlardan olmuştur (Çelik, 2008: 42). 1961 Anayasasının 111. maddesiyle MGK'ya askeri müdahaleye gereksinim duyulmaksızın idari sistemin düzenlenmesi ve ihtiyaç duyulduğunda da müdahale etmeye hakkı olan bir görev yüklenmiştir (Tanör ve

Yüzbaşıoğlu, 2019: 4). Böylece üst düzey askeri yöneticilerin milli güvenlik politikalarında söz hakkı olmuştur (Özbudun, 1995: 22).

MGK'nın kurulması ve işler halde bulunmasının sonraki dönemlerde siyasi iktidara karşı gerçekleşebilecek askeri müdahaleleri önlediği şeklinde bir görüş olup, bunun sebebinin de kurul aracılığıyla üst düzey askeri personelin görüşlerini hükümetlere iletebilecekleri bir ortamın oluşmasıdır (Heper, 2006: 307). Yavuz'a göre, askeri otorite siyaset içerisine aktif olarak dâhil olmadan MGK aracılığıyla siyaseti dışarıdan denetimi altında tutmayı tercih etmiştir. Hükümetler de zaman zaman siyasi iktidara muhalif olanların karşısına MGK'dan hükümetin uygulayacağı kamu politikalarına uygun karar alınmasını sağlayarak askeri otoriteden destek alıp güçlü çıkmayı tercih ettikleri görülmüştür. Siyasi iktidarı kullanan hükümetlerden MGK kararlarını dikkate alanlar askeri otoritelerin desteğini yanlarına alıp iktidarlarını güçlendirirken, MGK kararlarına uymayan hükümetler güçlü bir yönetim oluşturmaktan uzaklaşmıştır (Yavuz, 2000: 362).

1961 Anayasası sonrasında kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemeler, yeni kurulan kurumlar ve verilen yetkiler çerçevesinde bürokrasinin gücü oldukça artmıştır. Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ile başlayan süreç sonrasında "bilgi" ve "uzmanlık" ön plana çıktığından hem bürokraside hem de iktidar üzerinde etkinliği olan teknokrat grubu etkin hale gelmiştir. Böylece bürokrasi teknik bir hüviyete bürünürken, teknokrat grubu kamu politikalarını belirlemede etkili hale gelmiştir (Eryılmaz, 2004: 148). Heper'e göre, sivil bürokratik elit, 1961 Anayasasında yapılan düzenlemelerle yeniden güçlenmiş, 1970'li yılların ortalarına kadar "siyasal bir grup" olarak siyasi hayatı etkilemiştir (Öztürk, 2017: 330). Siyasi katılımı sınırlayan ve bürokraside görev alan üst düzey kişilerin yönettiği idari kurumların varlığının 1961 Anayasası ile anayasal garanti altına alınması seçilmişlere olan güvensizliği açık bir şekilde göstermektedir (Heper, 2006: 159). Kurulduğu dönemlerde yüksek yetkilerle donatılmış DPT'nin ileriki dönemlerde etki alanı hükümetlere danışmanlık yapmakla sınırlandırılmıştır. Yine DPT bir dönem yapılan düzenlemelerle bakanlık (Kalkınma Bakanlığı) statüsüne kavuşturulmuşsa da, çok uzun süreli olmamıştır (Karpat, 2007: 192).

Siyasiler, 1960'larda başlayan ve 1970'li yıllarda şiddetlenen sağ ve sol gruplar arasındaki olaylara çözüm getirilememesinin sebebi olarak 1961 Anayasası'nı göstermekteydi. (Eryılmaz, 2004: 150-151). 12 Mart 1971 muhtırasından sonra gerçekleştirilen 1971 ve 1973 Anayasa değişiklikleriyle mevzuatta yapılan yeni düzenlemeler sonrası bürokrasi-siyaset ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Bu çerçevede temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmış, basın özgürlüğü ve Anayasa Mahkemesinin yetki alanı daraltılmıştır (Eryılmaz, 2004: 150-151). Heper, 1970'li yılların ortalarına kadar, bürokratik seçkinlerin "siyasal grup" olarak değerlendirileceği üzerinde durmuştur (Öztürk, 2017: 330). Bu tarihten itibaren bürokrasi siyasal seçkinlerin denetimi altına girmiştir. Bu dönem içerisinde siyasi iktidara gelen koalisyon hükümetlerinde bürokratik yapının özerkliğini azaltan uygulamalar yapılmış ve üst düzeyde görevli bürokratların görevde kalış sürelerinde dikkate değer azalma olmuştur (Özer, 2006: 50).

1973 yılında başlayan ve sonrasında devam eden süreçte kamu görevlileri ile ilgili olağan dışı bir şekilde görevden almalar ve tayinler yaşanmıştır. 1973 yılı "laik" sivil bürokratik seçkinlerin siyasi arenada etkinliğinin azalmaya başladığı dönemin başlangıcı olarak kabul edilebilir (Öztürk, 2017: 330). 1973'ten sonra siyasi seçkinlerle askeri bürokrasi dışındaki kamu kurumları arasındaki mücadele daha da artarak bu kurumların siyasilleşmesine ve kamplara ayrılmasına neden olmuştur (Heper, 2011: 155). CHP 1978 yılında bağımsız milletvekilleriyle kurduğu koalisyon hükümeti döneminin ilk altı ayında 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve valiyi görevden alınarak yerlerine 320 yeni atama yapmıştır. Hemen ardından Adalet Partisi öncülüğünde kurulan azınlık hükümetinin ilk altı ayında ise 1223 üst düzey idareci görevlerinden azledilerek yerlerine 1367 yeni atama yapılmış, bunun yanında tüm valilerin görev yerleri de değiştirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 151; Özer, 2006: 50).

4.4. 12 Eylül'den Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemine Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

Türkiye'de 12 Eylül 1980 öncesi özellikle sağ ve sol şeklinde kutuplaşan siyasi durum sonucunda artan şiddet olayları ve siyasi cinayetlere hükümetin çözüm bulamaması sonucu askeri otorite harekete geçerek darbeye yönetime el koymuştur. 12 Eylül darbesinin temel hedefleri devlet otoritesinin eski günlerdeki durumuna döndürülmesi, milli birliğin yeniden tesis edilmesi ve ülke bütünlüğünün sağlanmasıdır (Öztürk, 2017: 331). Heper'e göre 12 Eylül darbesi, bürokrasinin ve bürokratik oligarşinin devlet yönetiminde tekrar etkin hale gelmesi ve siyasete karşı üstünlüğü elde etmesidir (Heper, 2006: 224). 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri darbe sonucu iktidara gelen askeri otorite 6 Kasım 1983 tarihine kadar devlet idaresini elinde tutmuştur. Batı ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede 1980 yılından itibaren başlayan yeniden yapılanma ve idari reform

çabaları Türkiye’de de karşılık bulmuştur. Bu süreç, her ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve iktisadi şartlara göre şekillenerek uygulamada karşılık bulmuştur.

27 Mayıs Askeri Darbesi sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası, iktidarın kullanımında siyasi iktidara “bürokratik ortaklar” getirerek devletin gücünün paylaşılmasına neden olarak idari işleyişi yavaş ve vasat bir yürütmeye neden olmuştur (Tataroğlu, 2006: 111). 12 Eylül 1980 sonrasında hazırlanan yeni anayasa 7 Kasım 1982’de referanduma götürülmüş, Anayasa ile birlikte yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Kenan Evren Cumhurbaşkanı olmuştur (Eryılmaz, 2004: 152). 12 Eylül 1980 darbesinin hemen ardından hazırlanan ve referandum yoluyla kabul edilerek yürürlüğe giren 1982 Anayasası devlet otoritesini güçlendirmiştir. 1961-1980 arası dönemde güçsüz ve etkisiz iktidarların ortaya çıkardığı olumsuzluklar göz önüne alınarak yürütme yasama karşısında daha aktif bir rol oynayan şekle dönüştürülmüştür. Devletin faaliyet alanlarının düzenlenmesinde yasama ve yürütmenin birbirine rakip hale gelmeden işbirliğine giden ve eşitlik içinde hareket eden kurumlar olması hedeflenmiştir (1982 Anayasası). Bu nedenle yürütme, yeni Anayasada görev olmaktan çıkarılarak kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren ve aynı zamanda gerekli yetkilere sahip bir kuvvet şeklinde ifade edilmiştir (Arslan, 2004: 112).

1982 Anayasası, devletin en üstün erk olduğunu kabul etmiş, kamu bürokrasisinin merkezi idareye bağlı olduğuna vurgu yapılarak sivil toplum karşısındaki rolü güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2017: 165). Siyasi iktidar ise bürokrasiye oranla güçlendirilerek yapacağı iş ve işlemlerdeki etkisini artıracak olan “kanun hükmünde kararname” uygulamasına geçilmiş ve kamu idaresi yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır (Tataroğlu, 2006: 111-112). Aynı zamanda 1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanının yetkisi ve görevleri ile başkanlık ettiği MGK’nın siyasal sistemdeki ağırlığının arttığını söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2017:165). MGK’nın görev ve yetki alanı 1971 Muhtırası sonrasında Bakanlar Kuruluna “tavsiyede bulunmak” şeklinde düzenlenmişken, 1982 Anayasasında Bakanlar Kuruluna, “devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bölünmez bütünlüğü ve toplumun huzur ve güvenliğinin korunması için gerekli önlemlerin alınmasına dair kararlarını öncelikle” dikkate alması zorunluluğu getirilmiştir (Heper, 2006: 217-218).

1982 Anayasası ile yürütmedeki iki başlı yönetim anlayışı içindeki ağırlık Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasıyla Cumhurbaşkanı lehine değiştirilmiştir (Kuzu, 1987: 78). Aynı zamanda bakanların Başbakanı karşı sorumlu hale getirilmesi Bakanlar Kurulunun güçlendirilmesini sağlarken, bakanların Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması şeklindeki yetki Başbakanı verilerek Başbakanlık makamının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (1982 Anayasası). Sonuç olarak 1982 Anayasasının yasama organına karşı yürütme organını bürokrasiye karşı da siyasi iktidarı kuvvetlendirdiğini söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2017: 223). Anavatan Partisinin (ANAP) 1983 yılı genel seçimlerini kazanması sonucu ANAP lideri Turgut Özal 8 Aralık 1983 tarihinde Cumhurbaşkanı Kenan Evren tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 152). Tek başına ve güçlü bir şekilde iktidara gelen Özal Hükümeti, iktidar süresi boyunca bürokratlar üzerindeki denetimi artırmıştır. ANAP iktidarı döneminde meclis ve hükümet uyum içinde çalışmış, yasama ve yürütme arasında sorun oluşturan herhangi bir çatışma yaşanmamıştır (Tataroğlu, 2006: 112).

Küresel dünyayla uyum sağlamak amacıyla 1983 yılından sonra aktif hale gelen ekonominin dışa açılma düşüncesi, yapısal uyum programları ile uygulamaya girmiştir. Yapısal uyum programları ekonomik alandaki dönüşümün tek başına yeterli olmayacağını bunun yanında bürokrasinin de bu dönüşüme uyum sağlaması gerektiğini içermekteydi. Turgut Özal’ın liderliğinde kurulan hükümetler döneminde bürokrasi ve bürokratik yapı oldukça yoğun bir küresel etki altına girmiştir (Özer, 2006: 51-52).

Siyasi iktidara halkın verdiği güçlü bir destekle gelen ANAP, bürokrasiyi ve bürokratları kendi iradesi doğrultusunda hizmet vermeye yönlendirmiştir. ANAP’ın önceliklerinden olan bürokrasinin azaltılması ve gücünün kırılması şeklindeki görüşleri, iktidarı döneminde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılarak özelleştirme faaliyetleri başlatılmış, önemli noktadaki kamu kurumlarının yönetimine parti ilkelerini benimseyen bürokratlar getirilmiştir. ANAP hükümetleri bürokrasiyi “gereksiz formaliteler” ve “kırtasiyecilik” olarak ifade ederek politikasını bunlarla mücadele yönünde gerçekleştirmiştir.

17 Aralık 1983 ve 25 Aralık 1987 tarihlerinde TBMM’de okunan Özal hükümeti programlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik konulara değinilmiş ve özellikle şu konulara vurgu yapılmıştır: “Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Bu işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere, konular tasnif edilerek işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirler alınacak; kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Kamu

hizmetlerinin her kademesinde israf önlenerek ve tasarrufa riayet edilecektir. Resmi makamlara müracaatta istenilen bütün bilgi ve belgelerin gözden geçirilerek azaltılması ve bazılarının kaldırılması kaçınılmaz hale gelmiştir” (Eryılmaz, 2017: 223).

Özal hükümetlerinde “bürokrasiyle mücadele” ve “özelleştirme faaliyetleri” önemle üzerinde durulan konuların başında gelmekteydi. Bu dönemde bürokrasinin etkinliğini kırmaya yönelik düzenleme ve uygulamalar hayata geçirilerek bürokratik anlamdaki işlemler ve hususlar azaltılmıştır (Tataroğlu, 2006: 112). ANAP hükümetleri bürokrasiyi “kırtasiyecilik” ve “devletin ekonomiye müdahalesi” olarak görmüş, politikalarını da buna göre şekillendirmiştir. Dönem içinde bürokrasiyi etkili hale getirmek ve verimi arttırmak için bilgisayar, faks, çağrı cihazı, cep ve araç telefonu, fotokopi makinesi ve modern hizmet binaları gibi bürokrasinin ihtiyaç duyabileceği tüm fiziki gereklilikleri sağlamaya yönelik yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Kamu bürokrasisinde bir yandan etkinliği sağlamaya yönelik tüm bu olumlu adımlar atılmış olsa da diğer yandan “aşırı merkezizetçilik, hantallık, israf, örgütsel büyüme, gizlilik, kuralcılık, tutuculuk, biçimsellik, siyasallaşma, kayırma, yolsuzluk ve en önemlisi, kamu hizmetlerinde araçların kullanılması” şeklindeki olumsuz duruma sebep olacak etkenler varlığını sürdürmüştür (Eryılmaz, 2004: 153).

ANAP iktidarında bürokrasi ve bürokratlar nezdinde gerçekleştirilen “kurumsal-yapısal” düzenlemelerin köklü bir şekilde yapılmamasının gerekçesi, bürokrasiye bakışın idari anlamda yürütülen bir sistem veya kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde bürokratların egemen olma durumlarını ortaya çıkaran bir şekilde düşünülmemesidir (Eryılmaz, 1997: 13-64). Turgut Özal, iktidara gelmesiyle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bürokratlardan ziyade teknokrat kökenli ve profesyonel anlamda işini en iyi şekilde yapanlardan oluşan bürokratik bir sistem inşa etmeyi tercih etmiştir (Öztürk, 2017: 334). Bu dönemde göreve başlayacak bürokratlarda aranan özellikler arasında uzman olmalarının yanı sıra bekleneni vermeyi sağlamaya dönük yapısal uyum programı çerçevesinde liyakat, nesnellik, yenilikçi, işlemleri kısa sürede bitiren, sorun çözen ve rasyonel anlamda hareket eden niteliklere sahip olmaları da istenmiştir. Bürokraside ağırlıklı olarak teknokratların tercih edildiği bu dönemde kimi alanlarda yurtdışında görev yapan mühendisler getirilmiştir (Özer, 2006: 52). Özal, bürokraside tecrübesi olmayan ancak bilgi birikimlerinin var olduğuna inandığı mühendislere görevler vererek mevcut durumdaki hantallık, verimsizlik ve etkin olmayan durumları ortadan kaldırma yoluna gitmiştir (Öztürk, 2017: 334-335).

ANAP iktidarında bürokrasi ve bürokratlarla olan mücadele, köklü reformlarla gerçekleştirilmek yerine genel anlamda yüzeysel düzenlemelerle geçiştirilmiştir. Özal, kurmuş olduğu hükümette bilgi ve birikimin yanı sıra uyumlu çalışacağına güvendiği bürokratları kamu kurumlarının yönetimine getirerek bürokrasiyle ilişkilerini etkin, verimli ve uyumlu bir şekilde sürdürmüştür. Özal liderliğindeki ANAP hükümetlerinin üzerinde önemle durduğu konuların başında gelen özelleştirme faaliyetleri, 1980’li yılların başından itibaren Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere başta olmak üzere Türkiye’de de uygulanması amaçlanan bir kamu politikasıydı. Bu kapsamda devletin etkin olduğu kimi alanlarda tekel durumuna son verilerek kamu politikalarında yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesine önem verilmiştir. Böylece ekonomide yürürlüğe konulan liberal politikalarla, devletin ekonomideki etkisi azaltılmaya çalışılmıştır (Eryılmaz, 2004: 151-153). Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi durumunda devletin işletiminde yer almasından doğan ekonomik yükün kalkacağı, sonuçta ise kamu kurum ve kuruluşlarının daha verimli, etkin çalışacağına inanılmaktaydı.

KİT’lerin özelleştirilmesi sonucu bürokrasi ve bürokratlar devletin idari anlamdaki gücünü kullanmaktan doğan büyük bir güçten mahrum kalacaktır (Tataroğlu, 1997: 51). 1983-1989 yılları arasındaki ANAP iktidarı döneminde KİT’lerin özelleştirilmesiyle ilgili konu ilk kez siyasi iradenin gündemine girerek bu konuda hazırlık çalışmaları yapılmış ve özelleştirme ile ilgili hususlar topluma kabul ettirilmiştir (Tataroğlu, 1997: 150). Hem askeri bürokrasi hem de yargısal bürokrasi laiklik temelinde ülkeyi koruma ve iç güvenliğin temin edilmesini sağlama gerekçeleri ile Cumhurbaşkanı’nın dolaylı yollardan desteğinin alınması sonucunda siyasi alanda etkin bir noktaya gelmiştir. Böylece bulunduğu konumu pekiştiren bürokrasi, siyasi iradenin yanında vesayetçi konuma gelerek etkinliğini arttırmıştır (Öztürk, 2017: 340-341). 28 Şubat sonrasında ise özellikle askeri bürokrasi sadece siyasi iradenin denetlenmesi, yönlendirilmesi ve güvenlik konularında değil aynı zamanda gündelik siyasetin de içinde yer alarak siyasal konularda belirleyiciliği olan vesayetçi bir yapıya dönüşmüştür.

1999 yılının nisan ayında yapılan genel seçimler sonucunda hükümet Demokratik Sol Parti (DSP) önderliğinde ANAP ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından koalisyon hükümeti şeklinde kurulmuştur. Hükümetin laiklik yanlısı olan üç parti tarafından kurulması, Ecevit’in askeri otoriteler ile ilişkileri ve Avrupa Birliğine girilmesi yönünde oluşan siyasi irade sonucunda askeri bürokrasinin devlet idaresindeki etkinliği hissedilir

şekilde sınırlanmıştır. Bu durum devlet yönetiminde “vesayetçi anlayış” üzerinde etkili olsa da, siyasi iktidarların güç kullanımındaki durumlarının ve yönetsel aktivitelerinin takip ettirilmesini tamamen ortadan kaldıramamıştır. Ecevit’in liderliğinde kurulan yeni hükümet siyaset, dış politika ve iktisadi alanlarda oldukça etkin bir politika izlemiş, bunun yanında askeri bürokrasi ve devletin diğer kurumlarıyla doğru ve yakın ilişkiler kurmuştur (Heper, 2011: 295). Diğer taraftan siyasi yönetim ile askeri bürokrasi arasında yakın ilişki kurulmuş olsa da, devletin işleyişi için gerekli makro politikaların belirlenmesinde askeri bürokrasinin etkinliği devam etmiştir. Bu dönemde askeri bürokrasi perde gerisinde ağırlığını devam ettirerek MGK kaynaklı kanun tasarıları herhangi bir zorluk yaşanmadan mecliste kabul edilmiştir (Öztürk, 2017: 340-341).

2001 yılında Avrupa Birliğine üyeliği kolaylaştırmaya yönelik 35 maddeyi içeren Anayasa değişikliği ile temel hak ve özgürlükleri içeren alanlarda önemli kazanımlar sağlanmıştır (Öztürk, 2017: 342). Anayasa değişikliğiyle birlikte MGK’nın yapısı ve işleyişi ile ilgili birtakım değişiklikler yapılmıştır. Başbakan yardımcılığı ile Adalet Bakanı MGK ’da yeni üye olarak yer alırken, MGK’da yer alan asker sayısı ilk kez sivillerin gerisinde kalmıştır (Eryılmaz, 2017: 165). Avrupa Birliğinin benimsediği kurallar askeri bürokrasi ile siyasi irade ikilisi arasındaki ilişkide daha sınırlı şartlar getirmişse de, yapılan değişikliklerle hem AB hem de askeri otorite alanı değişikliklerden hoşnut kılınmaya çalışılmıştır (Heper, 2011: 295).

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan bankacılık, finans ve genel olarak mali sektörde yaşanan kriz, devletin yönetim alanında hakem olma görevini üstlenecek yeni kurum ve kuruluşlara ihtiyacın olduğunu ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2004: 161). Ekonomi alanında özerk bir alanın olması üzerinde durularak siyasetin bu alana doğrudan müdahalesinin olmaması sağlanmak istenmiş, ekonomik piyasa sistemini daha işler kılacak ve iktisadi yönetimi rasyonelleştirecek olan yasal düzenlemelere hız verilmiştir. Bu çerçevede gerçekleştirilmesi düşünülen yasal düzenlemelerden Uluslararası Para Fonu (IMF) kanunları hızlı bir şekilde meclisten geçirilerek kanunlaştırılmış ve idari denetim görevini üstlenecek üst kurullar sayıca artırılmıştır (Eryılmaz, 2004: 162). Üst kurulların sayısal olarak artırılması sonucu sivil bürokrasinin idaredeki etkinliğinin yeniden arttığını söylemek mümkündür.

Düzenleyici ve denetleyici kurullara sağlanan mali ve yönetsel özerklik, sivil bürokratların siyasi hâkimiyet altında tutulmadan uzaklaştırılmasını ve piyasalardaki işleyişlerin serbest bir hale getirilmesini sağlamıştır. Üst kurullarda görevli tekno-bürokratlar önemli kamu politika alanlarında yetkileri doğrultusunda serbest karar vermeye başlamışlardır (Eryılmaz, 2004: 162-163). Üst kurulların mali ve siyasal anlamda özerkliğinin birtakım rahatsızlıklar ortaya çıkarması, 2011 yılında üst kurulların gerçekleştirdiği işlemlerin denetlenmesini içeren 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birtakım yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenleme sonucunda 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde bulunan düzenleyici ve denetleyici kurulların özerkliği ortadan kaldırılarak, bakan “kendisine bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili” konuma getirilmiştir (Çirakoğlu, 2016: 109). Yeni düzenlemelerin amacı düzenleyici ve denetleyici kurulların ayrıcalık oluşturan durumlarını ortadan kaldırarak bürokratik anlamdaki etkinliklerinin azaltılmak istenmesidir.

5. SONUÇ

Bu çalışmada siyaset bilimi alanında üzerinde oldukça fazla durulan ve önem verilen bürokrasi ve siyaset kurumlarının birbirleriyle ilişkileri, Osmanlı Devleti’nden Türkiye’de Ak Partinin iktidara geldiği 3 Kasım 2002 tarihine kadar dönemselsel olarak ele alınmaktadır. Geçmişten günümüze devletin yönetim fonksiyonlarından yürütme içerisinde yer alan bu kurumların iktidarın kullanılmasında hususunda kimi zaman birbirleriyle mücadele etmesi ve birbirlerine üstünlük kurmaya çalışması karışıklığa, düzensizliğe ve kurumların asli görevlerinden uzaklaşmaya sebep olması bu konunun seçilmesinde etkili olmuştur.

Çalışmada öncelikle bürokrasi kavramı ve özellikler ele alınmıştır. Osmanlı Devletinden Türkiye’de Ak Parti iktidarına kadar olan dönemdeki bürokrasi ve siyaset ilişkilerine geçmeden önce Osmanlı Devletinde bürokrasi ve bürokrasi kurumunu oluşturan sınıflar ele alınmıştır. Daha sonra ise Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti Devletinde 3 Kasım 2002 tarihine kadar belirleyici olan dönemler çerçevesinde bürokrasi siyaset ilişkileri ele alınmıştır. Burada bürokrasi ve siyaset kurumlarının geçmişten günümüze devletin yönetim perspektifi içerisinde dönemselsel olarak nasıl şekillendiği ve birbirleri üzerinde ne denli etkinlik kurduğu ifade edilmektedir.

Bürokrasi ve siyaset, en büyük siyasi organizasyon olarak ifade edilen devletin işlerliği için faaliyet gösteren temel kurumlardır. Bu kurumlar devletin üç temel fonksiyonu olarak gösterilen yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarından yürütme içerisinde yer almaktadır. Devlet adı verilen siyasi organizasyonun ortaya çıkmasıyla birlikte varlık gösteren bu iki kurum, yürütme fonksiyonu içinde bulunmakta ve devletin idari

işleyişinde en temel rolü oynamaktadır. Kendi görev tanımı ve alanları içinde bakıldığında siyaset kurumunun hangi şekilde yönetime gelirse gelsin (seçimle, kan bağına dayanma vs.) devletin yönetim gücünü elinde bulunduran ve devleti dizayn eden bir kurum olduğu, bürokrasinin ise siyasetin verdiği görevleri gerçekleştiren, yönetime katkı sunan bir durumu olduğu görülür. Ancak siyaset kurumunu idare eden iktidarın zaman içinde yıpranma ve güçsüzleşme durumuna bağlı olarak bürokrasi kurumunun asli işlevinden uzaklaşarak iktidara ortak olma ya da iktidarı yönlendirerek isteklerini kabul ettirebilme anlayışının ortaya çıktığı görülmektedir.

Türkiye'nin siyasal yaşamında bürokrasi ve siyaset kurumlarının birbirleriyle ilişkilerine bakıldığında dönemler itibariyle farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu farklılıkların temelinde devletin yönetim şekli belirleyici olduğu gibi dönemin mevcut şartları ve siyasi iradenin belirleyiciliği de önemli etkenler arasında bulunmaktadır. Osmanlı Devletinde 1876 yılında Meclis-i Mebûsanın açılarak Meşrutî Monarşiye geçilmesine kadar patrimonyal bir siyasi sistem söz konusuydu. Bu tarihe kadar bürokrasinin siyasi iradenin direktifleriyle hareket eden ancak devletin yönetimine katılmaktan uzak bir anlayışın hüküm sürdüğü söylenebilir. Bürokraside ilmiye, seyfiye, kalemiye sınıfları ile 1800'lü yılların başından itibaren mülkiye sınıfı Osmanlı Devletinde bürokrasiyi meydana getirmekteydi.

Osmanlı Devletinin kuruluş yıllarından Tanzimat Dönemine kadar bürokrasinin varlığı sadece işlevsel anlamda kalmıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında devletin yönetim sisteminin monarşik yapıda olması ve patrimonyal sistemin hüküm sürmesi etken olarak gösterilebilir. Devletin güçlü olduğu dönemlerde bürokrasi, siyasi temsil yetkisine sahip padişahın ve vekili durumundaki sadrazamın verdiği görevleri icra eden, iktidara sahip olma ya da ortak olma amacından uzak bir durumdadır. Bu dönemlerde üst düzey bürokrasinin devletin başına geçecek olan şehzadelere yakın olma ve onları destekleme gibi bir yönünün olduğunu söylemek mümkündür. Belirli dönemlerde ise devletin en önemli askeri güçlerinden olan Yeniçeri Ocağının 1826 yılında ortadan kaldırılmasına kadar devletin başına geçecek kişinin belirlenmesinde etkili olduğu ifade edilebilir. Bu durum bize Osmanlı Devletinde askeri otoritelerin zaman zaman siyasi iktidarın şekillenmesinde rol oynadığını ve belirleyici olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde Osmanlı Devletinin askeri, mali, eğitim, diplomasi, idari alanlarda gerçekleştirdiği reform çalışmaları sonucu bürokrasi hem modern bir görünüme kavuşturulmuş hem de etkinliği artırılmıştır. 1808 yılında imzalanan Sened-i İttifak, 1839 Islahat Fermanı, 1856 Tanzimat Fermanı, 1876 yılında I. Meşrutiyet ve 1908 yılında II. Meşrutiyet ilanları ile Mebûsan Meclisinin açılması bu durumda etkili olmuştur. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde bürokrasinin dönüştürülerek modern hale getirilmesiyle bürokratların etkinliğinin artırılması sağlanmış, ayrıca özlük haklarına da kavuşturularak "kul statüsü"nden çıkıp zamanla güç merkezi olmaya başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bürokratik kurumları genel anlamda Osmanlı Devleti döneminde var olanlardan devralmış, yine bürokratların önemli bir kısmı ise Osmanlı Devleti bürokrasisinde görevli olanlardan oluşmuştur. Alınan bu bürokratik kurumlar yeni devletin yönetim tarzına göre yeniden şekillendirilmiştir. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan Demokrat Partinin iktidara geldiği 1950 yılına kadar bürokrasinin kurucu parti olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından şekillendirildiği görülmektedir. Tek parti dönemi olarak adlandırılan bu dönemde siyaset kurumu her yönden baskın bir durumda bulunduğu bürokrasinin söz sahibi olmadığı ve etkinlik oluşturmadığı ifade edilebilir. Yine bu dönemde bürokrasi siyasete göre şekillenmiş ve bürokraside görev alabilmenin yolu CHP'den geçtiği için bürokrasinin siyasallaştığı ifade edilebilir. Tek parti döneminde siyasi parti üyesi gibi davranan bürokratların siyasete göre pozisyon almaları nedeniyle etkinlik kuramadığı ve sadece kendilerine verilen görevleri yerine getiren bir konumda kaldığı belirtilebilir.

Demokrat Partinin 1950 yılında iktidara gelmesiyle birlikte tek parti döneminde CHP'ye göre şekillenen bürokrasinin ilk zamanlar tarafsız bir şekilde oluşturulacağı vurgulansa da zaman içinde kendi dünya görüşünü savunan ve partiye yakınlığıyla bilinen kişilerin bürokraside önemli yerlere getirildiği bilinmektedir. Bu durum Demokrat Partiye karşıtlığıyla bilinen bürokrasinin farklı kurumlarında görev alan tüm kişileri karşısına almasına ve zaman içinde darbeye giden yolun taşlarının döşenmesine neden olmuştur. Bu dönemde siyaset kurumunun bürokrasi kurumu üzerinde tam anlamıyla etkinlik kurduğu ve istediği gibi şekillendirebildiği söylenebilir. Bu dönemde bürokrasi kurumlarının en belirgin özelliği zaman içinde biriken tepkinin tek amaç doğrultusunda toplanmasını sağlayarak siyasete galip gelmesinin sağlanmasıdır. Demokrat Partinin 27 Mayıs 1960 darbesiyle yönetimden uzaklaştırılması ve yöneticilerinin yargılanması ve bazılarının idam edilmesi Türkiye'de demokrasiyle bağdaşmayan askeri vesayete dayalı bürokrasinin oluşmasına, bazı dönemlerde tekrar tekrar uygulamaya konulmasına neden olmuştur.

27 Mayıs 1960 darbesi sonrası Milli Birlik Komitesi adı verilen askeri otorite, devletin yönetimini ele alarak siyaseti ve bürokrasiyi kendi istediği şekilde dönüştürmüştür. Bu dönemde hem bürokrasi alanında yeni kurumlar oluşturulmuş hem de bazı bürokrasi kurumlarına idari ve mali açılardan özerklik verilmiştir. Bunun yanında askeri vesayetin her alana etki edebilmesi için kimi önemli kurumlara askeri otoriteyi temsile yetkili kişileri atamış ya da yerleştirmişlerdir. 1960 yılından 12 Eylül 1980 tarihindeki darbeye kadar Türkiye Cumhuriyeti koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Koalisyon hükümetlerinin varlığı askeri bürokrasi başta olmak üzere bürokrasinin hemen her alanda siyaset kurumunu yönlendirici ve etki edici bir sonucun oluşmasına neden olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin siyaset kurumu karşısındaki etkinliğinin oldukça etkili olduğu söylenebilir.

12 Eylül darbesinden 3 Kasım 2002’de Adalet ve Kalkınma Partisinin (Ak Partinin) iktidara geldiği döneme kadar bürokrasi ve siyaset ilişkilerine baktığımızda, darbenin hemen ardından iktidara tek başına gelen Turgut Özal liderliğindeki Anavatan Partisi döneminde bürokrasi siyasetin direktiflerine göre hareket eden ve etkinliği her geçen gün azalan bir sürece girmiştir. Ancak bu dönem darbenin hemen sonrası olması dolayısıyla askeri vesayete dayalı bürokratik yapının etkinliğini devam ettirdiği bir dönemdir. Bu dönemin sonundan Ak Partinin iktidara geldiği döneme kadar Türkiye’de siyasi iktidara tek bir parti hâkim olamamış ve koalisyon hükümetleri dönemi başlamıştır. Bu dönemde bürokrasi kurumu yine kendine has bazı özellikleri sayesinde iktidarın birden fazla siyasi parti tarafından da paylaşılmasını fırsat bilerek kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesinde etkinlik kurmaya çalışmıştır.

Sonuç olarak; Osmanlı Devletinde bürokrasi ve siyaset kurumlarının ilişkileri genel olarak değerlendirildiğinde siyaset kurumunun devletin kuruluşundan Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerine kadar tam anlamıyla baskın olduğunu, bürokraside yer alan bürokratların siyaset kurumu üzerinde hiçbir etkinliğinin bulunmadığını söylemek mümkündür. Tanzimat ile başlayan ve Meşrutiyetin ilanı ile devam eden süreçte devletin yıkılışına kadar bürokrasinin önemli bir güç merkezi olduğunu, siyaset kurumu üzerinde etkinliğinin arttığını ve hatta padişahların belirlenmesinde en önemli otorite haline geldiği söylenebilir.

Türkiye Cumhuriyetinde bürokrasi ve siyaset kurumlarının ilişkileri, devletin yürütme fonksiyonu içinde yer alan ve birlikte hareket eden kurumlar olması nedeniyle her zaman var olmuştur. Bu ilişkilerin boyutunun siyasi gücü elinde bulunduran siyaset kurumunun iktidara gelişine göre değiştiğini söylemek doğru olacaktır; çünkü kurucu iktidar olma ya da iktidarda tek başına bulunma durumları siyaset kurumunu ön plana çıkarırken koalisyon hükümetleri şeklinde iktidarda bulunma siyaset kurumunun bürokrasi kurumu üzerinde etkinlik kurmasını engelleyici bir faktör olarak etkilemektedir. Kısaca bürokrasi ve siyaset ilişkisi devletin yönetim şekline, demokratik olgunluğa, siyasi kültüre, seçimlerin sonucuna, vesayete dayalı kurumların varlığı ve etkinliği gibi faktörlere bağlı olarak değişmektedir. Türkiye’de de Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti dönemlerinde yukarıda ifade edilen etkenlere bağlı olarak bürokrasi ve siyaset kurumlarının birbirleriyle ilişkisi her zaman aynı düzeyde gerçekleşmemiş, dönemler itibarıyla farklı olarak şekillenmiştir.

KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ahmad, F. (1995). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. İstanbul: Sarmal Yayınları.
- Ahmad, F. (2010). *Bir Kimlik Peşinde Türkiye*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Akgül, B. (1999). *Türkiye’de Siyasal Yozlaşma*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.
- Akpolat, Y. (2010). “Mekteb-i Mülkiye Ve Mülkiyeliler”. *Atatürk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(45), 107-121.
- Alptürker, H. (2021). *Siyaset Bürokrasi İlişkisi (Tanzimattan Günümüze)*. Konya: Literatürk Academia Yayınları.
- Arslan, R. (2004). *Türkiye’ye Siyasi Model*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aslan, S. & Yılmaz, A. (2001). “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı Ve Düşüncesinin Değişimi”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 287-297.
- Atar, F. (2001). “Kadı”. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, 24, 66-69.

- Ateş, H. T. (2007). *Demokrasi, Siyasi Partiler Ve Seçim*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Enstitüsü Yayınları.
- Bardakçı, V., V. (2018). "Osmanlı Devleti Öncesi Vezirlik". *İstem Dergisi*, 32, 301-315.
- Cangir, M. (1999). *Tarihsel, Siyasal, Kültürel Yönleriyle Türkiye'de Bürokrasi*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.
- Cem, İ. (2010). *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Cihan, A. (2004). *Reform Çağında Osmanlı İlimiye Sınıfı*. İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Çelik, S. (2008). *Osmanlı'dan Günümüze Devlet Ve Asker*. İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Çetinsaya, G. (2001). "Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce-Tanzimat Ve Meşrutiyet'in Birikimi* (Der. Mehmet Ö. Alkan). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çırakoğlu, M. (2016). "Düzenleyici Ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi". *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 6(2), 89-119.
- Durgun, Ş. (2002). "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset". *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 83-102.
- Eravcı, H. M. (2003). "Mevlânâ Valihî'nin Hayatı Ve Onun Işığında Bir XVI. Asır Osmanlı Vâizinin Kariyeri". *Tarih İncelemeleri Dergisi*, 18(2), 25-36.
- Erdoğan, M. (2009). *Türkiye'de Anayasalar Ve Siyaset*. Liberte Yayınları.
- Ergun, T. & Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Todaie Yayınları.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Todaie Yayınları.
- Eroğul, C. (1998). *Demokrat Parti Tarihi Ve İdeolojisi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (1993). *Bürokrasi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (1997). "Bürokrasi Ve İktidar". *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(14), 1356-1365.
- Eryılmaz, B. (2004). *Bürokrasi Ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Tanzimat Ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi*. İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Eser, B., Baltacı, C. & Arslan, M. (2002). "Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi Ve Vesayetin Kurumsallaşması Üzerine Bir Analiz Denemesi". *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(25), 69-97.
- Fleischer, H. C. (1996). *Tarihçi Mustafa Ali*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Gökbilgin, M. T. (1964). "Nişancı". *İslâm Ansiklopedisi (Cilt IX)*, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, 299-302.
- Gökçe, O. & Şahin, A. (2002). "21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri". *Selçuk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27.
- Gökçe, O., Göküş, M. & Kutlu, Ö. (2002). *Kamu Yönetimi Ders Notları*. Konya: Dizgi Ofset.
- Göküş, M. (1999). *Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkileri*. Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi. İzmir.
- Göküş, M. (2000). "Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6, 35-43.

- Gözübüyük, Ş. (1999). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, T. (2014). “Osmanlı’da Siyaset Ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(4), 311-336.
- Hafizoğulları, Z. (2001). *Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Fikri Temelleri*. Ankara: AKM Başkanlığı Yayınları.
- Hale, W. (1994). *1789’den Günümüze Türkiye’de Ordu Ve Siyaset*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu Ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Gelişimi Ve Niteliği*. Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası.
- Heper, M. (1983). "Bürokrasi". *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi (Cilt 2)*, 290-298, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. Ankara: Doğubatu Yayıncılık.
- Heper, M. (2011). *Türkiye’nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Doğan Kitap.
- İhsanoğlu, E. (1998). *Osmanlı Devleti Ve Medeniyeti Tarihi*. İstanbul: Yıldız Matbaacılık.
- İnalçık, H. (1965). *Türk İdare Teşkilatı Tarihi (Ders Notları) 1964-1965*. Ankara: SBF Çoğaltılmış Ders Notları.
- İpşirli, M. (1997). Osmanlı Devleti’nde Kazaskerlik (XVII. Yüzyıla Kadar). *Türk Tarih Kurumu Belleten Dergisi*, 61(232), 597.
- İpşirli, M. (2000). “İlmiye”. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, 22, 21-46.
- İpşirli, M. (2006). “Müderris”. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, 31, 248-470.
- Jakoby, H. (1969). *Bürokratisierung Der Welt*. Berlin: Luchterhand.
- Kahraman, H. B. (2008). *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar, Kuramlar, Kurumlar*. İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi (Cilt 8)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Karatepe, Ş. (1999). “Devlet Yönetimi”, *Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti?*, (Ed. Erol Özbilgen). İstanbul: İz Yayıncılık.
- Karpat, K. (1967). *Türk Demokrasi Tarihi*. İstanbul: İstanbul Matbaası.
- Karpat, K. (2007). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi 1876- 1980*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kaşıkcı, O. (2015). “Osmanlı Devleti’nde Vezir-i Azam (Sadrazam)”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 21(2), 127-134.
- Kaya, Y. K. (1994). *Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri*. Ankara: Bilim Yayınları.
- Kaynar, R. (1991). *Mustafa Reşit Paşa Ve Tanzimat*. Ankara: TTK Yayınları.
- Kazıcı, Z. (1991). *İslam Müesseseleri Tarihi*. İstanbul: Kayıhan Yayınevi.
- Kazıcı, Z. (2011). *İslam Medeniyetleri Ve Müesseseleri Tarihi*. İstanbul: M.Ü. İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları.
- Kılıç, C. (2018). “Osmanlı İlmiye Teşkilatında Kariyer Sistemi”. *Turkish Academic Research Review*, 3(1), 153-170.
- Koçak, C. (1996). *Türkiye’de Milli Şef Dönemi 1938-1945 (Cilt 1)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kuzu, B. (1987). *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Ve Güçlendirilmesi Eğilimi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Lewis, B. (1984). *Modern Türkiye’nin Doğuşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Marx, F. M. (1963). “The Higher Civil Service An As Action Group In Western Political Development”, *Bureaucracy And Political Development (Ed. Joseph La Palombara)*. New Jersey: Princeton University Press.

- Mert, A. (2020). Osmanlı İmparatorluğu'nda Defterdarlık Ve Günümüz Yansımaları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1), 194-212.
- Ortaylı, İ. (2001). *Gelenekten Geleceğe*. İstanbul: Ufuk Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2017). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Osmanlı Devlet İdaresini Oluşturan Unsurlar: Seyfiye, İlmiye, Kalemîye. <https://www.dilimiz.gen.tr/osmanli-devlet-idaresini-olusturan-unsurlar/>. (Erişim Tarihi: 20.11.2024).
- Özbudun, E. (1995). "Türkiye'de Devlet Seçkinleri Ve Demokratik Siyasal Kültür, Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür", (Ed. Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu, Levent Köker). Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 16-30.
- Özcan, A. (1992). *Pan-İslamizm, Osmanlı Devleti, Hindistan Müslümanları Ve İngiltere*. İstanbul: TDY Araştırma Merkezi.
- Özer, N. (2006). *Küreselleşme Ve Bürokratik Seçkinler*. Ankara: Lotus Yayınevi.
- Özer, M. F. (2014). *Osmanlı İlmiye Teşkilatı Araştırmalarında Kullanılabilecek Temel Kaynaklar*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.
- Öztuna, Y. (2006). *Tanzimat Paşaları Ali Ve Fuad Paşalar*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş.
- Öztürk, O. M. (1993). *Ordu Ve Politika*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri Ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Yayınevi.
- Pakalın, M. Z. (1993). *Osmanlı Tarih Deyimleri Ve Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Reyhan, C. (1999). "Osmanlı Devleti'nde Siyasal İktidar Ve İlmiye". *Amme İdaresi Dergisi*, 32(3), 1-12.
- Sencer, M. (1984a). "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi". *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2), 21-44.
- Sencer, M. (1984b). "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Siyasal Ve Yönetimsel Gelişmeler". *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sevil, M. (2005). *Türkiye'de Modernleşme Ve Modernleştiriciler*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Seyitdanlıoğlu, M. V. (2006). "Divan-ı Hümayundan Meclis-i Mebûsana Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama", *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, (Ed. Halil İnalçık & Mehmet Seyitdanlıoğlu). Ankara: Phoenix Yayınevi, 17-23.
- Shaw, S. J. & Shaw, E. K. (1983). *Osmanlı İmparatorluğu Ve Modern Türkiye (Cilt 2)*. İstanbul: E Yayınları.
- Şaylan, G. (1974). *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi Ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Şaylan, G. (1984). *Cumhuriyet Bürokrasisi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi (Cilt: 2)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tanör, B. (2008). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri 1789-1980*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu, N. (2019). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tataroğlu, M. (1997). *Türkiye'de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar Bürokrasi İlişkileri*. Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi. İzmir.
- Tataroğlu, M. (2006). "Parlamentar Ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar Ve Bürokrasi İlişkileri Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme". *Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 97-119.
- Tunaya, T. Z. (1952). *Türkiye'de Siyasi Partiler*. İstanbul: Arba Yayınları.
- Tezel, Y. S. (1986). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi: 1923-1950*. Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1965). *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı*. Ankara: TTK Basımevi.
- Uzunçarşılı, İ. H. (2003). *Osmanlı Tarihi Cilt: I- IV*. İstanbul: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- Yalçındağ, S. (1970). "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar". *Amme İdaresi Dergisi*, 3(2), 20-57.
- Yalçındağ, S. (1987). *Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Halkla İlişkiler Sempozyumu*. Ankara: Todaie Yayınları.
- Yavuz, H. (2000). *Siyasal Sistem Arayışları Ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yazıcı, S. (1997). *Türkiye 'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yılmaz, N., İnankul, H. & Doğan, K. (2013). Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi Ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(3), 263-284.
- Yetkin, Ç. (1983). *Türkiye 'de Tek Parti Yönetimi (1930-1945)*. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Yüzbaşıoğlu, N. (2009). *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Zurcher, E. J. (2007). *Modernleşen Türkiye 'nin Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yediyıldız, B. (1994). "*Osmanlı Toplumunu*", *Osmanlı Devleti Ve Medeniyeti*, (Ed. Ekmeleddin İhsanoğlu). İstanbul: İslâm Tarih, Sanat Ve Kültür Araştırma Merkezi (Ircica) Yayını, 441-510.